

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
STEFANO MASINI, «Terra» e «natura». Conferme e traguardi nell'applicazione del ciclo biologico	723

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

MATTEO FERRARI, Nuovi modelli di integrazione verticale: il caso dei club varietali	765
LAURA COSTANTINO, La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi.	783
BEATRICE LA PORTA, I prodotti da New Plant Breeding Techniques: criticità di inquadramento normativo tra aspetti tecnico-scientifici e valutazioni di opportunità	800

DIDATTICA

ANTONIO JANNARELLI, La codificazione commerciale e l'esperienza argentina.	829
---	-----

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

MARCO GOLDONI, Le regole di filiera e il mercato	867
MARIO MAURO, La gestione forestale sostenibile nel sistema delle fonti di diritto internazionale, europeo e interno	885
PIETRO CAVARZERAN, Covid-19 e agricoltura. La gestione europea della crisi nel contesto di transizione della PAC.	925

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

IRENE CANFORA, <i>La tutela delle denominazioni di origine composte, tra termini divenuti generici, nomi comuni ed evocazione del prodotto. Il caso dell'aceto balsamico</i>	134
NICOLA LUCIFERO, <i>La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell'Amarone della Valpolicella</i>	182
GIULIA DE LUCA, <i>Indicazione dell'origine e alimenti provenienti dai territori occupati da Israele: la dimensione etica delle informazioni sugli alimenti ai consumatori</i>	209

**INDICE CRONOLOGICO DELLE DECISIONI CONTENUTE
O SEGNALATE NELLA PARTE SECONDA DELLA RIVISTA**

(il numero indica la pagina)

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Sez. V, 4 dicembre 2019 (*Aceto balsamico di Modena*), 125.

Grande Sezione, 12 novembre 2019
(*Rinvio pregiudiziale*), 198.

CORTI D'APPELLO, TRIBUNALI

Sez. spec. imprese, 10 ottobre 2019,
n. 4333 (Corte d'appello Venezia)
(*Denominazione di origine protetta*), 147.

Sez. spec. imprese, 24 ottobre 2017,
n. 2283 (Trib. Venezia) (*Denominazione di origine protetta*), 166.

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

D O T T R I N A

STEFANO MASINI

«TERRA» E «NATURA». CONFERME E TRAGUARDI NELL'APPLICAZIONE DEL CICLO BIOLOGICO

ABSTRACT

La sfida posta, a livello europeo, di riconciliazione tra agricoltura e natura offre un'occasione di ripensamento per programmare l'impegno verso una transizione capace di riconoscere la consistenza dell'impatto ambientale e climatico delle produzioni e garantire la coerenza delle scelte organizzative e di scambio rispetto ai bisogni sociali. Alla prospettiva territoriale, che compone lo sviluppo di una agricoltura plurale, si accompagna la necessità di ridurre la distanza dell'origine del ciclo biologico dalla terra al centro di una rete di relazioni al servizio della collettività, coinvolgendo anche la qualificazione delle attività svolte dall'imprenditore agricolo. Si acquisisce, dunque, consapevolezza di una possibile incidenza sulla stessa sistemazione operata in base all'art. 2135 cod. civ., che distingue le attività principali da quelle connesse. Prendersi cura dei nuovi e diversi interessi non consente di limitarsi ad una ricognizione delle fonti, ma avanza sul terreno della verifica dell'esiguo statuto definito per l'imprenditore agricolo rispetto all'adozione di una visione di economia circolare, che prevede iniziative di valorizzazione e (ri-)uso delle risorse prodotte in esito al tradizionale processo economico. Se la ricucitura delle relazioni di prossimità attraverso il ritorno ai luoghi ha consentito una matura sistemazione delle filiere agroalimentari con il passaggio ad una più accentuata responsabilità degli operatori per quanto riguarda la sicurezza dei prodotti immessi sul mercato, l'approdo a cui sospinge la denuncia della crisi ambientale richiede di fare i conti con la vulnerabilità della natura senza incorrere nell'errore metodologico che la spinta promozionale di una legislazione di favore possa servire da perno per la edificazione di una idonea base teorica dell'impresa agricola. Un test che chiede, dal punto di vista dell'agrarista,

un notevole sforzo per misurarsi con la necessità di gestione della casa comune.

The challenge posed, at European level, of reconciliation between agriculture and nature offers an afterthought opportunity to program the commitment towards a transition capable of recognize the consistency of the environmental and climatic impact of production and guaranteeing the coherence of organizational choices and exchange respecting social needs. The territorial perspective, which makes up the development of a plural agriculture, is accompanied by the need to reduce the distance of the earth's biological cycle origin to the center of a network of relationships at the service of the community, also involving the qualification of the activities carried out by the agricultural entrepreneur. Therefore, there is awareness of a possible impact on the same arrangement operated on the basis of art. 2135 civil code, which distinguishes the main activities from those connected. In order to take care of new and different interests does not allow be limited to a survey of the sources, but proceed on the verifying ground of the small statute defined for the agricultural entrepreneur with respect to the adoption of a circular economy vision, which provides for initiatives to enhance and (re-)use of the resources produced as a result of the traditional economic process. If the mending of proximity relationships through the return to places has allowed a mature arrangement of the agri-food supply chains by the transition to a more accentuated responsibility of the operators concerning the safety of the products placed on the market, the landing to which the environmental crisis complaint requires to deal with the vulnerability of nature without incurring the methodological error that the promotional thrust of a favorable legislation can serve as a pivot for the construction of a suitable theoretical basis of the agricultural enterprise. A test that requires, from the agricultural law expert's point of view, a considerable effort to deal with the need to manage the common house.

PAROLE CHIAVE: Agricoltura – Natura – Diritto.

KEYWORDS: *Agriculture – Nature – Law.*

SOMMARIO: 1. Agricoltura e natura: verso un nuovo contratto sociale. – 2. Dopo la rivoluzione verde: bilancio critico e ipotesi di revisione. – 3. Dalla sicurezza alla sostenibilità: il doppio volto dell'agricoltura nella strategia europea della transizione. – 4. Rielaborazione degli obiettivi o alternativa di progetto: dall'economia lineare a quella circolare. – 5. Attività economica, bisogni sociali e ambiente: l'impresa agricola e i suoi servizi. – 6. Dinamiche di mercato e formazione dei prezzi: ruolo dei consumatori e competenze professionali degli agricoltori. – 7. Complessità del ciclo di produzione e cura di interessi generali: le attività di co-produzione. – 8. Potenzialità definitorie del ciclo biologico oltre il perimetro dell'allevamento di piante ed animali. – 9. Organizzazione della produzione e dipendenza dalla natura. – 10. Ordine di mercato e ciclo biologico: riflessioni minime intorno al metodo.

1. Alla ricerca di un rinnovato contratto sociale «che avremo, almeno virtualmente, stabilito tra noi per entrare nel collettivo che fece di noi gli uomini che siamo», un moderno filosofo ha posto con forza il dovere di farsi carico delle sorti della natura perché, a partire da quel patto, «è come se il gruppo che l'aveva stipulato, disormeggiandosi dal mondo, si radicesse soltanto nella sua storia»¹.

La descrizione della parabola, almeno fino alla più attuale presa di coscienza dell'inclusione delle esigenze di progresso ambientale, non può essere disconosciuta, aggirando precise responsabilità politico-istituzionali, ma sembra che possa risolversi in una sopraggiunta e matura consapevolezza della necessità della sua conclusione, procedendo secondo le intenzioni di una progettualità ritrovata: «il nostro viaggio più recente ci ha condotto dalla terra alla Terra»².

In ragione del semplice passaggio dalla *minuscola* alla *maiuscola* si può prendere, allora, spunto per abbracciare anche un immaginario percorso del diritto agrario come strumentario in grado di spiegare un'esperienza culturale che trova il motivo (ri)nascente e l'oggetto qualificante della ricerca nella base dell'ordinamento aziendale³, mentre recupera la propria traiettoria di sviluppo, ampliando la possibilità di visione alla dimensione giuridica globale di quella «benefi-

¹ Così M. SERRES, *Il contratto naturale*, Milano, 2019, p. 50.

² Sono, ancora, parole di M. SERRES, *Il contratto naturale*, cit., p. 153.

³ In argomento, si rinvia alle pagine dedicate alla struttura dell'ordinamento giuridico dell'agricoltura raccolte in G.G. BOLLA, *Scritti di diritto agrario*, Milano, 1963.

ca realtà rappresentata dalla *terra*, benefica perché materna, perché garanzia di sopravvivenza e, quindi, di vita per tutta la collettività»⁴.

La sfida posta appare del tutto ambiziosa ai fini del riconoscimento dei *legami inscindibili tra persone sane, società sane e un pianeta sano*. A proporsi il risultato del massimo benessere è un'agricoltura non più chiamata a dominare la natura con l'ausilio di tecnologie e la realizzazione di rendimenti di scala. E l'occasione per discuterne è la presentazione del documento elaborato dalla Commissione europea *dal produttore al consumatore*⁵, le cui direttive segnalano un chiaro orientamento verso la *riconciliazione* tra agricoltura e natura: la crescita viene sostituita dallo sviluppo sostenibile; l'impresa riduce l'impronta ambientale e climatica della produzione e il consumo accresce la disponibilità a premiare salute e qualità della vita.

Nessun settore economico conosce un destino di così rapido e profondo cambiamento ed anche se diverse, nelle regioni europee, si presentano qualità dei suoli e clima, metodi di produzione e grado di specializzazione, identità sociali e stili di vita, al fine di far fronte alle conseguenze di un eccessivo sfruttamento, si avvia un progetto complessivo per un'agricoltura che renda possibile realizzare le finalità consolidate nell'art. 39 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea attraverso una «migliore comprensione tra contadini e consumatori riguardo alle rispettive posizioni»⁶.

Se, in precedenza, di fronte ad incombenti preoccupazioni legate all'incertezza del progresso tecnologico e a minacce per gli equilibri ecologici, è stato il principio di precauzione a farsi tramite di scelte in grado di anticipare i rischi della crescita spesso gravi e con effetti anche irreversibili⁷, ora, l'importanza di un sistema agro-alimentare

⁴ Sono parole di P. GROSSI, *Un altro modo di possedere (riflessioni storico-giuridiche sugli assetti fondiari collettivi in Italia)*, in corso di pubblicazione nel fascicolo n. 3 della Rivista *Dir. agroal.*

⁵ Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM (2020) 381 final.

⁶ Sono parole di W. RÖSENER, *I contadini nella storia d'Europa*, Bari, 2008, p. 319.

⁷ Cfr., *ex multis*, P. BORGHI, *Il rischio alimentare e il principio di precauzione*, in *Trattato di diritto agrario* diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, vol. III,

solido e resiliente confida di far leva direttamente su metodi e strumenti in grado di realizzare finalità socialmente accettabili⁸.

Non c'è una chiamata solo per alcuni perché, ad esempio, «i contadini che praticano un'agricoltura biologica non possono garantire l'intera produzione agricola»⁹, tanto che Werner Rösener insiste, in un'ambiziosa ricerca sulle prospettive dell'Europa, sulla unità di un *ceto contadino europeo* che si appoggia su una lunga tradizione e a cui, oggi, viene richiesto di fare: «1) un'agricoltura rispettosa dell'*habitat* che non danneggi durevolmente le basi vitali naturali e che mantenga e curi la varietà del paesaggio naturale; 2) un'agricoltura che garantisca un costante approvvigionamento per la popolazione con derrate alimentari genuine; 3) un'agricoltura socialmente accettabile che garantisca un reddito giusto a persone che vi operano responsabilmente»¹⁰.

2. Colpisce che, in un arco temporale breve, le tracce di una diversa progettualità non siano accompagnate da un accenno critico al precedente approccio.

È noto, del resto, come gli effetti della *rivoluzione verde* siano stati quelli di estromettere l'agricoltore dalla terra e dall'osservanza dei cicli biologici ed esporlo alle logiche di mercato con la disattivazione di competenze tradizionali e l'abbandono della varietà di stili aziendali strutturati in base a risorse, storia e cultura tradizionali in vista di un orientamento esclusivo alla massimizzazione del profitto.

Quanto alla *narrazione* che ne è seguita sul piano economico, il filo conduttore era che solo le imprese più grandi e attrezzate riuscissero a sopravvivere, utilizzando i prodotti del sapere scientifico e l'assistenza di materiali tecnologici riproducibili, mentre metodi di

Il diritto agroalimentare, Milano, 2011, p. 53, non che I. CANFORA, *Il principio di precauzione nella governance della sicurezza alimentare: rapporti tra fonti in un sistema multilivello*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 447.

⁸ Si fa riferimento alla riflessione di M. GOLDONI, *Integrazione dell'oggetto con ambiente e alimentazione*. Atti del Convegno Giovanni Galloni, giurista, Roma, 16 ottobre 2018, in *Dir. agroal.*, 2019, n. 1, p. 19.

⁹ Così W. RÖSENER, *I contadini nella storia d'Europa*, cit., p. 319.

¹⁰ Si rinvia, ancora, alla lettura dell'A., *I contadini nella storia d'Europa*, cit., pp. 319-320.

versi di fare agricoltura sono stati ignorati. Infatti, il processo di graduale e complessiva sostituzione dell'*artificiale* al *naturale* in termini di tecniche, concimi, sementi risponde alla circostanza che la «natura è troppo capricciosa ed esclude la standardizzazione del processo lavorativo, diventando un ostacolo all'aumento della scala»¹¹.

D'altra parte, si è osservato come la rivoluzione verde abbia convinto molti «che soltanto con l'innovazione tecnologica, intesa come innovazione del prodotto trasferibile all'interno di modelli semplificati, si possono risolvere problemi sociali complessi»¹².

Lo stesso contributo della scienza prende il sopravvento nel guidare la scelta di protezione dell'ambiente e della salute, trascurando il fatto che «non è solo razionalità metodologicamente illuminata o un mezzo per differenziare e stabilizzare l'organizzazione sociale del consumo e la soddisfazione dei bisogni»¹³ quanto una *forma di vita*. Tanto che, pure accompagnandone il progresso, genetica ed intensificazione agronomica sono rimaste fuori dalla serie degli strumenti indicati per garantire la coerenza delle scelte aziendali con gli obiettivi prioritari di ordine sia ecologico che sociale, nel frattempo, affermatasi.

Siamo giunti ad un «momento in cui il *sapere* si è autonomizzato dall'uomo che l'ha escogitato, sottraendo a quest'ultimo il *potere* che al sapere è intimamente connesso»¹⁴, così da legittimare l'interrogativo sui limiti di cui la tecnica si serve per prendere congedo dalla natura.

Diversamente, una considerazione unitaria e un approccio sistemico della gestione del ciclo biologico portano a collegare la salute delle piante e il benessere degli animali alla messa a punto di uno schema di produzione adattato alla scelta della migliore tecnologia disponibile sia per il tramite della conservazione dei necessari presupposti materiali che dell'uso di nuove conoscenze.

¹¹ Così J.D. VAN DER PLOEG, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Roma, 2008, p. 159.

¹² Così E. BOCCHI, *Zolle. Storia di tuberi, graminacee e terre coltivate*, Milano, 2015, p. 143.

¹³ Così J. MITTELSTRASS, *La scienza e la buona vita*, Roma, 2018, p. 10.

¹⁴ Così U. GALIMBERTI, *L'usura della terra*, Milano, 2014, p. 40.

Lo *strappo* introdotto ci offre, pertanto, l'opportunità di fermare l'attenzione su aspetti di evidente discontinuità.

Il riferimento alla diversità delle sementi sembra, ad esempio, incoraggiare un indirizzo alternativo a quello di miglioramento genetico che determina la dipendenza delle aziende dal mercato tramite il monopolio dei diritti di proprietà intellettuale detenuti da alcune società che operano in posizione dominante a livello globale. Come si è osservato, il potere di imporre agli agricoltori i semi da coltivare permette alle imprese fornitrici di estendere la loro influenza sulle principali filiere alimentari e, tramite l'omogeneizzazione dei modelli di produzione e di consumo, di recidere «il legame che le singole agricolture hanno con i loro territori e, quindi, con il complesso di relazioni (ambientali, sociali, economiche) e di attività che, su di essi, si sono formate e differenziate nel tempo»¹⁵.

3. Il primo segnale della crisi sull'asse del collegamento agricoltura, ambiente e società è stato il susseguirsi di scandali alimentari che, a cominciare dalla *mucca pazza*, ha rivelato l'allontanamento dagli elementi di natura e la conseguente rivendicazione del bisogno di rassicurazione sociale tramite la progressiva emersione di principi e regole per contenere il rischio sanitario¹⁶.

Con il collegamento dell'agricoltura ad un mercato segnato dalla disgregazione della dimensione nazionale si è recisa la specificità degli ecosistemi territoriali e il peso delle comunità locali nella relativa regolazione, in base alla misura imposta dalle possibilità di rigenerazione delle risorse, è stato, via via, sempre più incapace di riprodursi. «La linea di continuità che esisteva un tempo tra campo, frumento e pasta, oppure tra orto, pomodoro e sugo, è stata interrotta»¹⁷.

Il libro bianco sulla *sicurezza alimentare* oltre a presentarsi come

¹⁵ In argomento, si rinvia *amplius* a S. VIERI, *Agricoltura e sostenibilità*, Padova, 2020, p. 174.

¹⁶ In argomento, si rinvia *ex multis* a A. GERMANÒ - M.P. RAGIONIERI - E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2019, p. 44.

¹⁷ Così J.D. VAN DER PLOEG, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, cit., p. 18.

l'annuncio fondativo di una rinnovata e (per certi profili) autonoma disciplina destinata a stimolare l'impiego di strumenti di controllo del processo di produzione e trasformazione ha espresso, sopra tutto, la volontà di riconquistare la fiducia del consumatore¹⁸.

I problemi che abbiamo sotto gli occhi richiedono un'ulteriore svolta con proiezioni nel lungo periodo. Non si nasconde il tentativo di voler rintracciare una comune presa di coscienza delle istituzioni europee, trascorso appena un ventennio, per programmare uno speciale intervento in una sfera in cui l'agire politico non è stato certo estraneo, ma ha anche perso di vista la società e i suoi rapporti con l'ambiente e la natura, fino al riproporsi di una crisi di proporzioni ancora più ampie.

La strategia si contraddistingue per una considerazione unitaria: l'infrastruttura della sicurezza regolata in vista della dotazione dei necessari mezzi di sussistenza in assenza di rischio è completata con la integrazione di esigenze di tutela ambientale. Un invito a considerare che l'attenzione al prodotto e ai suoi requisiti di idoneità al consumo sia un aspetto solo parziale dell'intervento normativo: con l'utilizzo delle risorse della terra, si è cominciato ad attingere agli interessi maturati del capitale ed occorre tornare a considerare le stesse pratiche di produzione per garantire un approvvigionamento alimentare capace di riappropriarsi di «un'economia che fa vivere e non uccide, include e non esclude, umanizza e non disumanizza, si prende cura del creato e non lo depreda»¹⁹.

In linea con una solida base di elementi concreti maturati attraverso le principali sfide in materia di sostenibilità, alla politica agricola comune viene richiesto, nel contempo, un contributo di riduzione del *debito ecologico*, «che stiamo accumulando a causa del sovrasfruttamento e dell'esaurimento delle risorse naturali che minaccia la nostra capacità di soddisfare le esigenze delle generazioni

¹⁸ Cfr. Commissione della Comunità europea, *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, Bruxelles, 12 gennaio 2000, COM (1999) 719 def. In dottrina, v. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020.

¹⁹ Così Papa FRANCESCO, Videomessaggio ai partecipanti all'incontro «The Economy of Francesco – I giovani, un patto, il futuro», 21 novembre 2020, in <https://francescoeconomy.org/it>.

future entro i limiti del nostro pianeta»²⁰. Tanto da riconoscere che «gli agricoltori e i silvicoltori sono le categorie più direttamente colpite dal continuo aumento delle temperature medie e dal degrado dell'ambiente naturale»²¹; mentre sono anche i principali custodi, svolgendo una funzione essenziale per la compressione dei costi reali derivanti dai meccanismi attuali della crescita.

Si afferma, così, che la sostenibilità ambientale sia l'altra faccia dell'adeguatezza nutrizionale: il raggiungimento della quale, trovando ostacolo sul piano della complessiva vulnerabilità del sistema di produzione, spinge al coordinamento delle implicazioni che coinvolgono l'intera tematica.

Solo ripartendo dalla rilevanza degli effetti della produzione sulla qualità della vita e sulla relazione di equilibrio di un sistema complessivamente fruibile a livello collettivo, si può comprendere l'interesse *strategico* a far sì che la filiera abbia un impatto ambientale neutro o positivo; che tutti possano disporre di alimenti nutrienti e sostenibili in quantità sufficienti e che gli alimenti più sostenibili siano anche quelli più accessibili dal punto di vista economico.

Un percorso verso un agire imprenditoriale generativo ed ecologicamente sostenibile che diventa più chiaro nella relazione alla proposta di regolamento inerente al *quadro legislativo della politica agricola per il periodo 2021-2027*, che rilancia la sfida e appaga la scelta, per l'Unione europea, di avere «un settore agricolo intelligente, resiliente, sostenibile e competitivo al fine di garantire la produzione di alimenti sicuri, di alta qualità, a prezzi accessibili, nutrienti e diversificati per i propri cittadini e un forte tessuto socioeconomico nelle aree rurali»²².

²⁰ Così Commissione europea, *Documento di riflessione. Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, Bruxelles, 30 gennaio 2019, COM (2019) 22 final, p. 9.

²¹ Così, ancora, Commissione europea, *Documento di riflessione. Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, cit., 21. In dottrina, v. A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 23.

²² Cfr. Commissione europea proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante *Norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e*

4. Che non si tratti di un approdo suggestivo, incapace di vincolare gli operatori della filiera ad una reale assunzione di responsabilità, trova immediato risalto nella formulazione dei target di riallineamento della produzione agro-alimentare.

In particolare, la griglia degli obiettivi è, così, articolata: limitare la dipendenza dall'uso dei fitofarmaci nelle coltivazioni e di antimicrobici negli allevamenti; ridurre l'impiego eccessivo di fertilizzanti; potenziare il metodo di agricoltura biologica; migliorare il benessere degli animali e invertire la perdita di biodiversità.

Non che questi obiettivi non fossero oggetto di interesse e considerazione, da parte della Commissione europea, specialmente a far tempo dalla presentazione di *Agenda 2000*²³, ma l'intreccio evocato con il tema ambientale nell'ambito della tradizionale attività di produzione è rimasto irrisolto nel disegno di regole di razionalità efficientistica. Ciò che ha evitato la consapevolezza di prevedere ed anticipare fenomeni nuovi e impreveduti che, a partire dal cambiamento climatico, hanno lasciato gli agricoltori disarmati nel fare i conti con lo sbilanciamento di una competizione guidata esclusivamente dai meccanismi di mercato senza avvicinarsi alla realtà materiale dove l'economia, tutti i giorni, prende sostanza.

Per questo alla terra è stato sostituito il suolo – come ha mostrato la sensibilità di un Autore²⁴ – «La terra si lavora; il suolo non si lavora, ma su di esso e sotto di esso si cementifica. La terra violata, perché cementificata, infrastrutturata, inquinata, muore, cessa di essere terra e diventa suolo; il suolo resta comunque suolo. Il suolo rende uniformi città e campagna, edificato e modificato, vuoto e pieno della città. La terra caratterizza: nella città distingue il vuoto dal pieno, rappresenta l'interstizio del tessuto edificato, costituisce

del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, Bruxelles, 1° giugno 2018, COM (2018) 392 final. In dottrina, v. il contributo di M. GOLDONI, Introduzione al Convegno (La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi, 19-20 dicembre 2019, Verona), in Riv. dir. agr., 2020, I, pp. 6-7.

²³ In argomento, v. F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale. Lezioni, norme, casi*, Roma, 2004, pp. 32-33.

²⁴ Sono parole di C.A. GRAZIANI, *Terra bene comune*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*, Liber Amicorum Alberto Germanò, Tomo I, Milano, 2016, p. 150.

il verde; nella campagna distingue le attività pulite da quelle che inquinano e sterilizzano, individua e denuncia quegli artifici umani che rinnegano la naturalità, che uccidono la fecondità».

Una via differente è, invece, quella ora proposta, capace di fornire precise coordinate di applicazione allo stesso principio di sostenibilità a lungo considerato *sospetto*. Anzi tutto, per la sua genericità, che lo condanna «a giocare troppo spesso un ruolo meramente celebrativo» e, poi, «per una certa sua ambiguità (*rectius*, ambivalenza), in quanto non è il *futuro* ad essere assunto come centro e valore strategico delle politiche per l'ambiente ma lo *sviluppo* comunque, del quale viene predicata l'ineluttabile necessità»²⁵.

È proprio da questa diversa consapevolezza che germina un'alternativa di progetto, sopra tutto, dal punto di vista culturale, in vista del superamento di un'economia a carattere lineare – impostata secondo la sequenza: *estrai, produci, usa, getta*²⁶ – così come della rivisitazione di un ciclo di produzione conformato il più possibile ad attenuare le distorsioni dello sviluppo attraverso la consapevolezza di saper gestire adeguatamente gli strumenti a disposizione, sul piano economico e tecnologico, in base alla formula costi-benefici.

Attraverso l'intreccio delle fasi di filiera si salda, in realtà, il percorso successivo di una *economia circolare*, che richiede una diversa progettazione delle relazioni tra gli operatori coinvolti in base ai costi di fine vita, alle esternalità prodotte, al riciclo di materia²⁷.

Una nuova e approfondita riflessione investe, perciò, l'interdipendenza segnalata al più autorevole livello morale, che «non si può essere sani in un pianeta malato»²⁸, confermando che la tutela am-

²⁵ Così R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, a cura di F. Ferrara e C.E. Gallo, Milano, 2014, p. 62.

²⁶ Cfr. R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, n. 3, p. 801.

²⁷ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, n. 1, p. 163 e ID., *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in *Studi in tema di economia circolare*, a cura dello stesso Autore, Macerata, 2019, p. 11.

²⁸ Cfr. *Lettera* di Papa Francesco al Presidente della Repubblica di Colombia, Vaticano, 5 giugno 2020, in *Osservatore Romano*, sabato 6 giugno 2020.

biennale costituisce parte integrante del modo di fare agricoltura se vogliamo saperci dare obiettivi realistici di salute e sicurezza.

Tutto è collegato: sí che la costruzione di una filiera *che funziona per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente* – come s'intitola il paragrafo del documento dove sono esposte più in dettaglio le ragioni di cambiamento del paradigma – sembra proporre l'idea di un vero e proprio *ordine biologico* che attraversa il processo di produzione per raggiungere le scelte di un consumatore informato e partecipe di legami strutturati con la comunità.

5. Non si intende, peraltro, investigare il tema cimentandosi, con dovizia di indagine, sulla puntualizzazione del *posto* del documento nelle linee del dibattito in cui affonda, a livello europeo, l'impegno di guidare la transizione.

Quello che preme focalizzare è lo sguardo sulla ri-costruzione della figura di imprenditore agricolo, perché la presa d'atto delle conseguenze delle aggressioni ad ambiente e salute e la individuazione di adeguati strumenti di intervento consentono di riconoscere la consistenza di alcuni timori, così come di prendere coscienza del rinnovamento di programmi e finalità.

L'obiettivo di realizzare un rapporto equilibrato tra attività economica, bisogni sociali e ambiente, perseguito attraverso il sostegno al metodo di agricoltura biologica e la sperimentazione di alternative non chimiche per garantire una efficace protezione delle coltivazioni, rafforza, ad esempio, l'impegno, da tempo avviato, in base all'evolvere delle esigenze e delle sensibilità, per rispondere ad una duplice funzione sociale: la soddisfazione delle preferenze di un numero crescente di consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e pratiche naturali e la fornitura al pubblico di beni che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale²⁹.

²⁹ Cfr. *considerando* 1 del reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 *relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio*. In dottrina, v. I. CANFORA, *L'impresa agricola biologica tra responsabilità e controlli*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura*. In onore di Marco Goldoni, a cura di E. Cristiani - A. Di Lauro - E. Sirsi, Pisa, 2018, p. 473.

Va chiarito, però, che l'attenzione a questo metodo scopre soltanto un frammento di una più complessa morfologia, considerando, da un lato, che «il panorama complessivo anche della stessa agricoltura destinata all'alimentazione è pur sempre plurale»³⁰ e, dall'altro lato, che «la presenza sul territorio rurale ben può legarsi anche allo svolgimento di altre attività da parte delle strutture agricole, in grado sia di assicurare fonti di reddito aggiuntive agli operatori agricoli, in quanto legate alla fornitura di molteplici servizi, sia di produrre anche esternalità positive per l'intera collettività mediante lo stesso presidio e cura dell'ambiente, come tali meritevoli di essere conservate e promosse, secondo il modello della c.d. agricoltura multifunzionale»³¹.

Un radicale cambio di mentalità viene richiesto a ciascun agricoltore anche in vista dell'adozione di modalità di gestione dei nutrienti compatibili con l'equilibrio dei relativi ecosistemi, preso atto del deterioramento quali-quantitativo di alcune aree dove l'allevamento condotto intensivamente ha già provocato l'emissione di sostanze pericolose³². Una volta sganciate da una relazione di necessità (lavoro) ovvero di complementarità (alimentazione e fertilizzazione) con il terreno, le nuove pratiche di allevamento in capannoni e in batteria determinano, infatti, l'adozione di misure di prevenzione dell'inquinamento dell'aria e di risanamento della qualità delle acque da concepire esclusivamente tramite il ripristino di quel legame.

Se pure in modo problematico, tenendo conto di una astratta attitudine ad uno sfruttamento sregolato delle risorse della terra, l'imprenditore agricolo conserva la *necessità* di non provocare effetti deleteri sulla stessa base aziendale dell'insediamento³³, disponendo di

³⁰ Così A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 545.

³¹ Così, ancora, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., p. 534.

³² Già in precedenza si vedano, comunque, le osservazioni formulate da E. CAPIZZANO, voce *Agricoltura e zootecnia*, in *Enc. giur.*, vol. I, Roma, 1988, p. 6. In termini puntuali, v. anche G. MACCIONI, *Sulla tutela delle acque dall'inquinamento da nitrati*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e agroambientale*, Napoli, 2014, p. 481.

³³ In argomento, v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2016, p. 287. Per interessanti spunti v. anche G. MAGGIONI, *Responsabilità sociale d'impresa e sistema*

un ampio strumentario di alternative, fino a superare la suggestione risalente ancora al secondo trasferimento delle funzioni alle Regioni, fondato sulla separata articolazione di capitoli riservati all'*agricoltura-produzione* e all'*agricoltura-protezione*³⁴, che ha significativamente ritardato la presa d'atto dei problemi riguardanti la complessità della realtà socio-economica, «in quanto non si tratta certo di scegliere tra l'agricoltura industrializzata e quella c.d. tradizionale»³⁵.

Così, mentre sul piano domestico, con un' enfasi affrettata, lo stimolo agli investimenti, all'innovazione e alla competitività ha portato ad abbandonare la terra come connotato qualitativo costante dell'organizzazione produttiva per assecondare, sotto il profilo economico, la diversa combinazione dei beni che il ciclo biologico propone in conseguenza della scelta più ampia di tecnologie e opportunità di mercato³⁶, una diversa consapevolezza torna alla base delle regole per la strategia europea. Tanto più che la riabilitazione del fondo assume l'immagine di un pezzo da incastrare nella dimensione omogenea del territorio che «per la stragrande estensione della sua superficie è al presente ed è destinata a rimanere anche nel futuro di interesse diretto o indiretto per l'attività produttiva dell'agricoltura»³⁷.

Del resto, nel disegno europeo legato agli indirizzi di coesione economica e sociale si avverte la continuità di una prospettiva geografica relativa alla caratterizzazione dell'agricoltura secondo specifiche condizioni naturali e culturali dei luoghi alla base della diversificazione produttiva³⁸. Si guarda, cioè, al territorio come fattore aziendale di ricombinazione degli strumenti di produzione e si sotto-

agroalimentare: indicazioni strategiche e polimorfismo normativo nell'esperienza europea e nazionale, in *Agr. Ist. Merc.*, 2014, n. 2, p. 101.

³⁴ Per una rassegna di materiali sia consentito il rinvio al mio *Agricoltura e Regioni. Appunti sulla Riforma Costituzionale*, Roma, 2002.

³⁵ Si legga, in questi termini, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., p. 555.

³⁶ A proposito della nuova formulazione della nozione di imprenditore agricolo si richiama l'aspro dibattito ingaggiato dai cultori del diritto commerciale tra cui v.: V. BUONOCORE, *Il «nuovo» imprenditore agricolo, l'imprenditore ittico e l'eterogenesi dei fini*, in *Giur. comm.*, 2002, I, p. 22.

³⁷ Così G. GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, p. 6.

³⁸ Un'ampia e fertile indagine si deve a F. ADORNATO, *Pulsa la vita nel diritto*, in

linea la rilevanza della dimensione di prossimità a cui esso attinge per la qualificazione di essenziale infrastruttura di inclusione sociale e di integrazione economica.

Sotto questo profilo, l'esercizio della coltivazione non si impone al decisore pubblico in vista della mera conservazione dell'ambiente e dei valori con i quali si relaziona, quanto della realizzazione di un complessivo *habitat*, che diventa laboratorio di partecipazione e «punto di arrivo di una storia naturale ed umana, che fornisce all'organizzazione produttiva alcuni input essenziali come il lavoro, l'imprenditorialità, le infrastrutture materiali e immateriali, la cultura sociale e l'organizzazione istituzionale»³⁹.

Insomma, lo schema che ci siamo rimessi sulle spalle in termini di costruzione di una politica puntellata sui luoghi, affinché le molteplicità locali e le esperienze contestuali divengano l'occasione di traino di sviluppo, coesione sociale e ricerca di identità, porta a marcare una linea evidente di superamento del precedente sentiero di industrializzazione dell'agricoltura, capovolgendo il vocabolario pertinente al disegno di *intensificazione, specializzazione, semplificazione*.

Infatti, «le innovazioni non provengono soltanto dalle tecnologie, dall'offerta, dalle imprese industriali, ma, altresì, dalle comunità, dalla domanda, dalle imprese agricole e dalle altre figure soggettive che compongono l'agricoltura plurale»⁴⁰.

6. Partire da motivazioni che ribaltano i criteri di efficienza alla base della formula costi-benefici, assumendo l'iniziativa di correggere le distorsioni di mercato, influisce nella ricerca di soluzioni finalmente rivolte ad una prospettiva di lungo termine del ruolo che l'agricoltura è chiamata a svolgere in una società post-moderna⁴¹.

Conferimento della laurea *ad honoris causa* in Studi politici e internazionali a Paolo Grossi (12 giugno 2013), Macerata, 2013.

³⁹ Così G. BECATTINI e E. RULLANI, *Sistema locale e mercato globale*, in *Economia e politica industriale*, n. 80, 1993, 29.

⁴⁰ Così F. ADORNATO, *Costruire il futuro, ripartire dai luoghi*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2014, n. 3, p. 5.

⁴¹ Fondamentale è la riflessione introdotta da P. GROSSI, *Fattualità del diritto post-moderno: l'emersione del diritto «agrario» in Italia*, in *Dir. agroal.*, 2016, n. 1, p. 7.

Non deve stupire, al riguardo, la definizione della traiettoria di intervento preparata dalla Commissione, in vista del perseguimento degli obiettivi che figurano nel Trattato, di concentrarsi maggiormente sull'ambiente, sul clima e sul contesto rurale e uscire dalla logica produttivistica: «Una PAC più moderna dovrebbe pertanto aumentare il valore aggiunto dell'UE nella misura in cui riflette un più alto livello di ambizione in materia ambientale e climatica e risponde all'interesse dei cittadini per una produzione agricola sostenibile»⁴².

Lo scenario appare, dunque, delineato, ma il traguardo di un diverso equilibrio che si afferma con l'emergere di nuove sensibilità sociali resta condizionato dalla definitiva presa d'atto che, in un'arena globale, «i prezzi dei mercati non riflettono adeguatamente i prezzi che noi imponiamo agli altri»⁴³.

L'esempio proposto da Joseph Stiglitz fa da cornice alla critica più generale delle disuguaglianze e delle inefficienze di un modello che è possibile correggere solo rimettendo ordine nel complessivo intreccio degli interessi rilevanti. Il fatto che si consumi più carne «tende a far salire il prezzo dei cereali alla base dell'alimentazione. La conseguenza ulteriore è l'aumento dell'utilizzo da parte degli agricoltori di acqua e fertilizzanti, che a loro volta portano ad un abbassamento del livello dell'acqua e all'esaurimento del suolo... i ricchi nei Paesi sviluppati hanno prestato poca attenzione alle conseguenze economico sociali delle loro decisioni di consumo»⁴⁴.

Sia pure in modo timido, nella comunicazione della Commissione *Dal produttore al consumatore*, viene finalmente in evidenza il richiamo al prezzo degli alimenti in quanto siano ottenuti con pratiche sostenibili e alla stessa necessità di garantire la trasparenza delle informazioni, incidendo sul funzionamento degli scambi e sulla allocazione delle risorse dal punto di vista dell'interesse generale. Questo

⁴² Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, Bruxelles, 29 novembre 2017, COM (2017) 713 final.

⁴³ Così J. STIGLITZ, *Un'economia per l'uomo*, Roma, 2016, p. 28.

⁴⁴ Così l'A., *Un'economia per l'uomo*, cit., p. 27. Per un'ampia e documentata lettura di scenario si rinvia, in ogni caso, ad A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015.

porta il consumatore a riconoscere che solo un sistema di gestione aziendale che abbia come base produttiva la presenza di un ciclo biologico combinato con l'armonia delle forze naturali e, pur nella continua evoluzione e specializzazione delle vicende produttive, con la terra, possa determinare la consapevolezza della misura di creazione di valore direttamente connessa con specifici beni della vita senza tradire la fiducia accordata, chiamando altri o l'ambiente a pagarne le conseguenze.

Del resto, non sfugge che la portata della conciliazione da raggiungere tra economia ed ecologia si (ri-)trova nella razionalità, che già innerva la definizione del modo di organizzare la produzione nell'art. 44 Cost. e nella tensione a stabilire equi rapporti sociali⁴⁵.

Vale la pena di insistere su questo punto, dato che, tradizionalmente, la base economica della produzione è stata quella fondiaria in grado, al tempo stesso, di riflettere come le scelte del processo decisionale potessero incidere sulla prevenzione di alcuni rischi rilevanti sul piano collettivo. Ma anche quando l'agricoltura si è sganciata finalmente dall'ancoraggio al fondo, per mettersi al servizio di esigenze speculative, è rimasta al centro di una rete di relazioni con la natura, che ne condiziona il metodo e ne seleziona gli strumenti più efficaci per raggiungere i risultati, con visibili effetti sulla qualità della vita degli individui.

In questo senso, occorre prevedere un elevato grado di controllo al fine di reprimere ogni forma di abuso dipendente da pratiche predatorie, tanto più facili a realizzarsi quanto più lontana sia la distanza dell'*origine* del ciclo biologico dalla terra e dalla sua dimensione umanitaria.

Si potrebbe sollevare l'obiezione che una verifica della formula definitoria della produzione agraria non sarebbe consentita per

⁴⁵ Da ultimo v. M. GIUFFRIDA, *Proprietà agraria e Costituzione (note a margine di una legge e di un disegno di legge)*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, a cura di E. Cristiani - A. Di Lauro - E. Sirsi, cit., p. 89. Ma v. anche le precedenti note di C.A. GRAZIANI, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in *Nuovo dir. agr.*, 1985, p. 313, oltre a G. GALLONI, *Le fonti costituzionali del diritto agro-ambientale*, in *Aspetti penali del diritto agro-ambientale*, a cura di A. Germanò - E. Rook Basile, Milano, 1999, p. 7.

via dei cambiamenti registrati nel quadro normativo e, sopra tutto, dell'evoluzione in chiave oggettiva di strutture destinate all'allevamento di animali e vegetali, che possono fare a meno di un supporto materiale⁴⁶. Fatto sta che, entrando in un ciclo rigenerativo, anche l'appropriazione e l'uso delle risorse in agricoltura secondo un processo circolare di coinvolgimento degli operatori della filiera chiamati ad assumere appropriati carichi di responsabilità e, insieme, dei cittadini consumatori le cui preferenze cominciano a ripercuotersi sulle componenti del mondo fisico che condizionano l'effettiva realizzazione di alcuni diritti, impongono una *ripresa* delle relazioni con il territorio⁴⁷.

L'osservazione potrebbe anche passare come scontata. Sul piano del discorso giuridico, risulta già evidenziato come la costruzione di quel concetto sia, ormai, evoluta e non possa intendersi «più come spazio indistinto e fattore di costo, ma come componente di impresa, nei suoi aspetti geografici e umani», mentre «l'impresa agricola diventa in questo senso un servizio diretto alla valorizzazione del territorio e alla difesa dell'ambiente, oltre che alla garanzia dell'esatta partenza della "filiera" alimentare»⁴⁸.

Proviamo, però, ad esercitarci, rivolgendo l'interesse a valutarne anche la dimensione di tessuto sociale, per cogliere l'importanza dell'idea che l'attività agricola non possa essere intrapresa con il fiato corto di una visione isolata *dal resto*, in quanto limitata allo spazio economico, non abilitata a porsi al servizio della comunità, rassegnata e sottomessa al mercato e alle sue dinamiche. Ad essa è commisurato, in effetti, un ruolo produttivo differenziato e, ai fini dell'inversione delle

⁴⁶ Un'ampia ricostruzione si deve ad A. VECCHIONE, Parte Seconda, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, Sez. I, t. II-II, A. JANNARELLI - A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, Torino, 2009, p. 233.

⁴⁷ In argomento, si veda particolarmente M. D'ADDEZIO, *Transizione verso un'economia circolare: diritto per l'agricoltura e coordinate costituzionali. Prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 89. Per una diversa ma utile prospettiva di approfondimento v. anche V. CERULLI IRELLI - L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, p. 3.

⁴⁸ La duplice citazione è di G. GALLONI, *Dell'impresa agricola. Disposizioni generali*, Artt. 2135-2139, *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca* a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 2003, p. 119.

tendenze in atto, conserva un ampio margine di manovra per ridisegnare il rapporto tra spazio, diritto e società. Si pensi al grande sforzo dell'agricoltura nella progettazione urbanistica delle città: Francesco Adornato ha proposto una serie di esempi, fino ad ieri impensabili e tutti rispondenti a temi inediti come: «(in)sicurezza alimentare, tutela e valorizzazione del paesaggio (non ultimo quello urbano), gestione compatibile dei beni comuni, specialmente di quelli strategici (dal cibo ai minerali), mutamenti climatici, biodiversità, movimenti migratori, sovraffollamento urbano e coesione sociale, identità socio territoriali e società inclusiva, solo per riportarne alcuni»⁴⁹.

D'altra parte, l'indirizzo di sviluppo che sostiene le molteplici iniziative allestite in chiave multifunzionale richiede, come denominatore comune, un incremento dell'impiego di mano d'opera, così che il *savoir faire paysan* o l'*art de la localitè*, come patrimonio di conoscenze diffuse⁵⁰, abilita una significativa disponibilità a farsi carico delle nuove opportunità di gestione dei flussi di materia compatibili con le modalità circolari del sistema di produzione: «quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati dopo il dissembamento ad essere rivalorizzati con il riutilizzo senza entrare nella biosfera»⁵¹.

Si tratta di poter contare su di un consolidato apporto di imprenditori che sembrano trovare spazio, oltre che nel modello dell'art. 2082 cod. civ., anche in quello del successivo art. 2083⁵².

Attraverso la flessibilità organizzativa e la competenza professionale di chi riesce a trovare occasioni per la promozione di prodotti di qualità ottenuti con il ricorso a metodi tradizionali o per la fornitura di servizi di godimento ambientale e paesaggistico, la piccola impresa può diventare destinataria privilegiata delle politiche europee e

⁴⁹ Così l'A., *Contratti e mercati di prossimità e di territorio dei prodotti agroalimentari*, in *Riv. dir. al.*, 2013, n. 1, 21; ma si veda anche ID., *L'agricoltura che verrà*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2015, n. 1, p. 5.

⁵⁰ In argomento, v. J.D. VAN DER PLOEG, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, cit., p. 159.

⁵¹ Così M. D'ADDEZIO, *Transizione verso un'economia circolare: diritto per l'agricoltura e coordinate costituzionali. Prime riflessioni*, cit., p. 88.

⁵² Sull'argomento, sia consentito rinviare alla lettura del mio *La piccola impresa agricola*, Roma, 2004.

domestiche di settore. Nella dimensione giuridica, ad essa non corrisponde, infatti, una nozione dotata di definitiva consistenza, risultando, piuttosto l'esito di un provvisorio assemblaggio di frammenti che si tolgono o si aggiungono in costanza del divieto di *spersonalizzazione* nel modo di esercizio di attività qualificate dal particolare ambiente che esprime: «le condizioni climatiche, la struttura, la situazione e configurazione del suolo, tutte varianti da luogo a luogo»⁵³.

A connotare la fattispecie non si pone, così, la semplice variazione dimensionale dell'iniziativa, quanto la specifica attitudine del lavoro nel quale manca l'intento di predazione delle risorse naturali, tenuto conto che si svolge all'insegna dell'interesse a conservare un ambiente che consenta di vivere in condizioni di benessere, riproducendone le utilità biologiche configurate sulla base degli emergenti bisogni. Così, quelli che un tempo potevano considerarsi fattori espulsivi del lavoro specialmente riconducibili agli svantaggi naturali dell'insediamento aziendale, alla eccessiva presenza di lavoro familiare e alla difficoltà di sostituire modalità manuali di coltivazione con l'automatismo di tecnologie meccaniche, nella transizione verso un'economia circolare, finiscono per diventare elementi competitivi e a rivestire il valore di una particolare qualità dell'azione.

7. Di fronte alle sollecitazioni regolative aperte dall'Unione europea intorno alla configurazione delle attività dell'imprenditore agricolo si prova, dunque, a spostare l'indagine fuori dall'incasellamento delle linee più *familiari* di lettura dell'art. 2135 cod. civ., tentando anche qualche forzatura interpretativa intorno a tre principali aspetti che la riguardano: *a)* il fine perseguito; *b)* il modo dell'organizzazione; *c)* il catalogo della connessione⁵⁴.

Non c'è dubbio che la categoria concettuale dell'impresa agricola conservi, quale essenziale parametro fondativo, il riferimento alle attività individuate nel codice civile. Tuttavia, il modello di econo-

⁵³ Così G.G. BOLLA, *Agricoltura*, in *Scritti di diritto agrario*, cit., p. 367.

⁵⁴ Per una precisa ricognizione che prende in considerazione anche le novità della riforma, v. per tutti M. GOLDONI, Art. 1 (*Imprenditore agricolo*) *Commento al Decreto Legislativo 18 maggio 2001 n. 228 Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 213 ss.

mia circolare che si sta affermando nell'Unione europea, al fine di mettere a punto – come si è già annotato – una serie di strumenti giuridici di tutela contro i perturbamenti degli equilibri ambientali, spingendosi verso la rigenerazione delle risorse, disegna alcune conseguenze sul programma e sugli scopi oggettivi della produzione.

Se è vero che i materiali e l'energia per fabbricare i prodotti mantengono il relativo valore il più a lungo possibile, i rifiuti sono ridotti e si utilizzano quanto meno risorse possibili, ne discende l'interesse dell'imprenditore ad organizzare il processo secondo un piano che prevede di ottenere risultati positivi con azioni per chiudere e completare il *cerchio*.

In specie, alcune materie prime seconde, che si presentano come scarti del ciclo di allevamento di piante ed animali, possono essere recuperate e reimmesse in un processo di *co-produzione* con una possibile incidenza sulla stessa sistemazione operata in base alla formula acquisitiva che distingue le attività principali da quelle connesse⁵⁵. Procedere al sequestro di carbonio nel suolo attraverso la creazione di pozzi artificiali di cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica, in base ad un puntuale quadro che definisce i profili del rapporto instaurato con la pubblica Amministrazione determina, ad esempio, l'avvio di un'attività *parallela* a quella principale di coltivazione del suolo, che potrebbe avere anche soltanto una funzione di gestione dell'ecosistema compatibilmente con il principale impegno di contribuire alla lotta al cambiamento climatico.

Lo stesso esito – con tutte le cautele che accompagnano qualsiasi travaglio revisionista di una fattispecie che la realtà abbia ormai definitivamente fissato⁵⁶ – si presenta suscettibile di istintiva conferma con riguardo alla produzione di energia rinnovabile attraverso l'impiego di digestori anaerobici capaci di trasformare la sostanza organica contenuta nei materiali, in prevalenza, di origine animale in biogas e biometano.

⁵⁵ Si segue A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, I, *Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p. 143 ss.

⁵⁶ In argomento, v. M. GOLDONI, *L'articolo 2135 del codice civile*, parr. 18, 19, 20 e spec. par. 21 (*La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c.*), in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 159 ss.

Il sostegno alla produzione di biomasse destinate «alla realizzazione di energia pulita per rinnovare veicoli e macchinari e per illuminare le nostre case e città»⁵⁷ si inserisce in una linea di continuità rispetto al tessuto delle attività già legificate nel settore e la dottrina ha precisato che non perde la qualifica di imprenditore agricolo «colui che “sfrutta” i rifiuti e i residui della sua attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento per produrre energia»⁵⁸.

Una volta che liquami e reflui zootecnici, colture dedicate e residui vegetali siano, però, identificati come *prodotti circolari* e il relativo valore sul mercato regolamentato dell'energia consenta ad essi di acquisire un *differenziale di utilità*, non è improbabile che l'imprenditore possa trovare conveniente uno spostamento del baricentro del programma di produzione. Non più soltanto carne o latte, ma energia ottenuta da *altri* prodotti del ciclo biologico, che tornano ad essere, alla fine, risorse da valorizzare, in un circuito collaterale e simultaneo di fornitura di beni, in vista della soddisfazione di bisogni rilevanti della vita dell'uomo diversi dall'alimentazione⁵⁹.

Si fa leva sulla possibilità di selezionare e organizzare le aspettative a cui risponde lo stesso art. 2135 cod. civ., magari forzando alcuni parametri di qualificazione come la dottrina più avvertita ha già proposto in termini di aggiornamento di nuove possibilità di iniziativa economica⁶⁰. Un'operazione a cui attendere con attenzione, esaminando le insidie di una analisi non rivolta, però, soltanto alla ricognizione di un'esperienza passata, per tener conto «del grado di sviluppo raggiunto dall'economia agricola»⁶¹, ma capace di schiude-

⁵⁷ Così G. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto agrario* diretto da L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile, vol. I, *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Milano, 2011, p. 788.

⁵⁸ Così, ancora, G. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto agrario* diretto da L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile, vol. I, *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, cit., p. 789.

⁵⁹ In argomento, cfr. M. D'ADDEZIO, *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche per il diritto agrario*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2011, p. 30; S. CARMIGNANI, *Energie rinnovabili e bilanciamento dei valori*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e agroambientale*, cit., p. 227.

⁶⁰ Il rinvio è a L. FRANCARIO, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988.

⁶¹ In questi termini, si legga M. GOLDONI, *Agricoltura e diritto*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2006, n. 3, p. 326.

re varchi e prospettive che neppure si possono ignorare nel confrontare la nozione tecnico-economica con quella giuridica.

Va detto, in proposito, come non sia sufficiente derivare il riequilibrio dei margini di libertà economica dell'imprenditore agricolo rispetto all'affermazione di valori ed interessi diffusi, dal consolidamento del quadro delle direttive di premialità in cui si articola l'intervento pubblico sul versante europeo.

Si provi, nel tentativo di anticipare la soluzione, se sia il riconoscimento delle nuove missioni assegnate a consentire la ricostruzione del modello regolatore dell'attività economica e cogliere le implicazioni con la realtà sociale oppure sia lo stesso criterio del ciclo biologico a segnare la direzione dello sviluppo con la precisazione che spetti al legislatore farsi carico dell'intervento, procedendo dal mero sostegno di uno schema di condotta alla revisione dello statuto normativo. Tentativo che pretende, non tanto di mostrare disagio o insofferenza per i ritardi che si avvertono a stretto contatto con le nuove esigenze da soddisfare, quanto di far leva sul sostrato economico e sociale per assegnare una specifica e rilevante area applicativa a quell'imprenditore a cui, oggi, va sicuramente stretto l'esiguo statuto definito dal codice civile.

Del resto, ogni volta che sia in gioco il reperimento di strumenti destinati a filtrare le prospettive di evoluzione del sistema socio-economico, la reazione che si avverte più facilmente è quella di una meccanica resistenza a prendersi cura dei nuovi e diversi interessi, che di cercare la via dell'adeguamento di regole e tutele.

Formalmente non si fuoriesce dallo schema entro cui il codice civile concepisce il fatto economico della produzione, ma non può dirsi che sia irrilevante per il diritto rivelare la duplicazione dei fini perseguiti attraverso la varietà di atti materiali e negoziali con la quale l'iniziativa si realizza, così da pervenire alla scoperta di un'area dell'*atipico* in cui entrano attività intrinsecamente agricole, trovando conferma *a posteriori* la presenza di un trattamento giuridico particolare «col favor che lo anima»⁶².

⁶² In questi termini, si legga A. CARROZZA, *Modello teorico e sviluppo reale del diritto dell'impresa agricola*, in *Problemi giuridici dell'impresa agraria in Italia e nell'URSS*,

Si aggiunga che, oltre ai metodi di allevamento di piante e animali, sono destinati a trasformarsi anche gli assetti aziendali, tenuto conto dell'importanza che, nella combinazione del complesso dei beni, acquista l'utilità del complesso di risorse che la natura mette a disposizione in vista dell'esercizio della produzione di piante ed animali⁶³.

Ciò che ci consente di insistere sulla dipendenza dei beni raccolti nell'ambito della discrezionalità gestoria dell'agricoltore, piuttosto che dal titolo di appropriazione in base alla specifica conformazione dell'area naturalmente occupata, dall'adesione ad un metodo capace di far emergere utilità convergenti con le ragioni che rendono possibile e consolidano la vita comune sul territorio.

Il coordinamento strumentale, insieme al suolo – che individua la tradizionale consistenza, nell'organizzazione produttiva – delle risorse che entrano a far parte del disegno di economicità di impiego arricchisce il valore di avviamento e si pone a servizio del ciclo produttivo a beneficio dei valori sociali, ambientali e culturali. Era solo un fatto misurabile che, in precedenza, l'unico riferimento per apprestare un'iniziativa economica da qualificarsi come sostenibile dovesse essere ricercato nel supporto fondiario della produzione; mentre il trasferimento del rischio per la collettività, su basi ormai allargate a tutte le componenti dell'*habitat*, completa la prospettiva da cui riguardare la razionale gestione dell'iniziativa economica con riguardo ad aria, acqua, suolo e territorio, comprendendo biodiversità e patrimonio genetico.

La stessa vocazione dell'ambiente geografico diventa, perciò, occasione di nuove opportunità, differenziando l'offerta di *capitale ecologico* per intercettare il mutamento di stili di vita e di modelli di consumo. Così come la concretezza degli indirizzi perseguiti esclude l'allestimento di trasformazioni agronomiche che interferiscono con elementi di continuità paesaggistica ed equilibri soddisfacenti

3³ tavola rotonda italo-sovietica (Firenze, Venezia, Cortina d'Ampezzo, 11-20 maggio 1977), Milano, 1982, p. 18.

⁶³ Sul punto v. *amplius* S. MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell'Unione europea tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Roma, 2018, p. 272 ss.

di qualsiasi contesto territoriale, perché l'azienda si configura come parte di un sistema ecologico più complesso e dal quale dipende funzionalmente per gli aspetti organizzativi e gestionali⁶⁴.

Infine, anche lo sviluppo rurale non sembra più un contenitore sufficiente ad accompagnare l'affermazione di un modello di impresa agricola basata sulla *natura*, ponendo una serie di problemi che si presentano al cultore della materia, non tanto con riguardo alla individuazione di nuove aree di confine con cui è abituato ormai a misurarsi, quanto con l'occupazione di spazi in cui il riferimento della specialità determina un incremento di autonomia.

Sotto questo profilo, si vuol guardare ad un fenomeno che non si riferisce ad attività che aumentano il valore aggiunto per unità di prodotto, né all'inserimento di attività che interferiscono nel processo tecnico-economico, ma ad un utilizzo delle plurime possibilità che il ciclo biologico mette a disposizione per sfruttare al meglio le soluzioni richieste dalla transizione verso un sistema agro-alimentare sostenibile.

La ricerca del *vantaggio del pioniere* che spinge a realizzare significativi adattamenti aziendali in vista della riduzione dell'impronta ambientale e climatica della produzione viene, infatti, a ritagliare uno spazio incrementale ad attività atipiche da definirsi, più che in base ad un criterio di prevalenza, appunto, di sostenibilità, tanto da mettere in dubbio l'automatismo della connessione in vista dell'attrazione nell'ambito agricolo. In effetti, il rinvio a tale criterio resta finalizzato all'integrazione o al completamento dell'utilità economica derivante dalla coltivazione di piante e dall'allevamento di animali con il vincolo che l'imprenditore non possa perseguire finalità diverse fuori dal collegamento accertato della strumentalità. La circostanza nuova è, però, che il naturale ciclo di produzione rivela caratteri assolutamente originali in dipendenza della crescita di beni e servizi che si richiede di produrre.

Si pensi, ad esempio, alle attività di utilizzazione dei fanghi di depurazione che vengono iniettati o interrati nel suolo al fine di in-

⁶⁴ In argomento, v. P. PASSANITI, *Il diritto cangiante. Il lungo novecento giuridico del paesaggio italiano*, Milano, 2019, spec. p. 200 ss.

crementare la fertilità o di consolidare la varietà di organismi viventi ovvero a quelle di riutilizzo delle acque reflue, favorendo il risparmio idrico insieme alla promozione di tecniche di fitodepurazione. Potrebbe sostenersi che tali pratiche, in quanto organizzate in forma autonoma, siano oggetto della disciplina commerciale, rientrando nell'ambito dell'art. 2195 cod. civ.? Qualche dubbio rispetto all'ordinario inquadramento, in realtà, residua dato che non *si consumano* all'interno dell'attività essenzialmente agricola di coltivazione e presentano, invece, una proiezione verso terzi (o la pubblica Amministrazione)⁶⁵. Ma, sopra tutto, non possono concepirsi al di fuori della reazione, sotto il profilo chimico-fisico e biologico, della fertilità della terra per mantenerla o migliorarla in relazione agli obiettivi produttivi e ambientali prefissati.

Risalta, insomma, il profilo di attività di per se stesse agricole combinate con il processo produttivo del suolo attraverso una naturale sintesi agronomica. Ciò vuol dire che se venga meno il collegamento con il ciclo biologico la conseguenza non sarebbe quella di spostarne la classificazione in area commerciale, trovandosi di fronte ad attività completamente diverse.

8. Per quanto si è detto, l'adozione di una visione circolare, che prevede l'esercizio di attività di valorizzazione e (ri-)uso delle diverse risorse prodotte nel tradizionale ciclo biologico, si colloca al di là della enumerazione dei benefici che possono determinare al territorio in cui trovano svolgimento e alla comunità che coinvolgono, ponendo la necessità di un ulteriore aggiornamento della relativa disciplina.

A questo proposito, l'analisi continua a svolgersi in base a caratteri non confondibili con quelli propri di altre materie⁶⁶. È vero che non sia più l'elenco delle operazioni che l'imprenditore agricolo ha occasione di svolgere in connessione con le attività principali

⁶⁵ Sul punto, v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 82.

⁶⁶ Per il punto sulla questione metodologica v. A. CARROZZA, *L'oggetto del diritto agrario*, in *Fonti ed oggetto del diritto agrario*, 5^a tavola rotonda italo-sovietica (Firenze, Brescia, Sirmione, 9-16 novembre 1982) a cura di G. Crespi Reghizzi, Milano, 1986, p. 7.

ad attrarre l'attenzione sulla necessità di rispondere, con strutture adeguate alla accresciuta complessità della vita economica. La riformulazione dell'art. 2135 cod. civ. consente già il *salto concettuale*, «nonostante la tortuosità della formula che fa rimpiangere l'icasticità di quella precedente»⁶⁷.

Si insiste, invece, sul contemporaneo esercizio di attività che discendono dalla cura di esseri vegetali e animali e chiamano in causa il rapporto con tutti gli elementi che compongono l'*habitat* di vita, qualificando agricolo il relativo operatore economico.

Come si è osservato, la produzione di biogas o biometano non può esercitarsi isolatamente dall'organizzazione dei beni che qualificano l'impresa (agricola), perché solo allevando animali resta possibile disporre di effluenti da destinare al mercato dell'energia. Né occorre la dimostrazione dell'effettiva relazione economico-organizzativa: è lo stesso soggetto a provvedere direttamente allo svolgimento dell'attività ed egli è e resta soltanto imprenditore agricolo. Quanto al piano oggettivo, sarebbe difetto di esatta impostazione sollevare il tema del carattere strumentale della stessa attività, così da coinvolgere il criterio della prevalenza ai fini della conferma (o meno) della natura agraria che ha, invece, la sua derivazione dall'allevamento di animali.

La complessità tecnica dell'attività di un imprenditore che vi si dedichi con competenze *circolari*, mantenendo in vita un ecosistema nel quale la terra si configura come un contenitore necessario di biodiversità, dovrebbe, quindi, far scendere d'importanza l'impegno di trovare parametri di adattamento della disciplina speciale ai fini dell'integrazione del reddito e prevedere una effettiva estensione dell'oggetto. Si vuol dire che una gestione che incentiva la rinnovabilità di prodotti che concorrono a definire lo spettro delle nuove attività che l'imprenditore sia chiamato a svolgere per «riportare la natura nei terreni agricoli»⁶⁸ riflette la necessità di disciplinare, in

⁶⁷ Così F. ADORNATO, *I decreti legislativi di «orientamento» in agricoltura e il sistema del diritto agrario tra globale e locale*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. I, Roma, 2002, p. 24.

⁶⁸ È il titolo del par. 2.2.3. della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle

modo autonomo, la programmazione dell'iniziativa e lo sbocco della produzione sul mercato.

Sotto questo profilo, si può insistere, ancora, osservando che un conto è l'attività di produzione e cessione di energia da impianti fotovoltaici realizzati, da parte dell'imprenditore agricolo, che abbia messo a punto «un “modo” specifico di sfruttare la terra al fine di “offrire” il servizio di cessione di energia sul mercato»⁶⁹, altro conto è la produzione e cessione di energia da (sotto)prodotti vegetali o animali, in quanto la trasformazione in biogas per la fornitura di elettricità o in biometano da destinare al sistema dei trasporti si può soltanto collegare alla configurazione del ciclo biologico tramite cui si definisce l'*agrarietà*.

Più in generale, sembra venir meno il compito che tradizionalmente si assegnava alla connessione di individuare il *confine mobile* tra materia agricola e materia commerciale, al fine di impedire l'applicazione dello statuto delineato dall'art. 2195 cod. civ. ad attività (soltanto) accessorie e, comunque, capaci di adattare *normalmente* la nozione di impresa agricola al divenire incalzante della realtà economico-sociale ed assorbire al suo interno ogni forma di iniziativa⁷⁰. Conclusione che non trova smentita anche a seguito dell'introduzione del criterio di prevalenza, perché come l'imprenditore conserva piena libertà intorno al modo con cui organizzarsi per trasformare e vendere i propri prodotti, facendo salvo il ricorso a parametri quantitativo-aritmetici nel caso di acquisti da terzi, così esercita l'autonomia di destinare al mercato gli altri (sotto)prodotti e le materie prime (secondarie) provenienti dall'allevamento con l'unico limite di rispettare la proporzione imposta dallo svolgimento della diversa attività di approvvigionamento dall'esterno.

Le utilità che incrementano l'organizzazione e giustificano un diverso trattamento alla luce degli emergenti obiettivi sociali – come si è tentato di precisare – definiscono, tuttavia, un perimetro traccia-

Regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, cit., p. 7.

⁶⁹ Così A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 98.

⁷⁰ V. ad esempio anche per il ricco apparato bibliografico P. MASI, *Attività agricola e attività connesse*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, II, p. 573.

to dall'inserzione di regole rivolte a premiare l'adesione a impieghi che sono connessi e interagiscono con la vita dell'uomo al di là della catena alimentare, comportando inevitabilmente l'applicazione e la sperimentazione di prassi che si distaccano dall'alveo in cui si è, fino ad ora, sviluppato il fenomeno economico agricolo.

Se bene manchi una cornice, siamo oltre le coordinate tracciate dalla formula del codice civile che elenca tassativamente le attività principali: il materiale normativo fatica a trovare aggiornamenti per determinare il contenuto di quel programma che dipende anche dall'impegno della mano pubblica nell'indirizzo di esiti ritenuti socialmente preferibili e sono creati i presupposti per la ricerca di nuove combinazioni tra esperienza e regole.

Né avrebbe senso – almeno sul piano della riflessione tecnica – il tentativo di procedere ad una semplice conciliazione del programma normativo ritagliato nell'art. 2135 cod. civ., rispetto a quello dell'impresa commerciale, a fronte della palese inadeguatezza dei limiti esistenti che spingono per un cambiamento delle regole (e dei canoni di interpretazione) in relazione al mutare delle condizioni della produzione, dei valori, dei bisogni più vitali.

Il fatto che si possa attribuire natura *ex se* agricola ad attività che non siano, comunque, *svincolate* dal ciclo biologico, determina anche l'esclusione della eventuale equiparazione ad operatori interessati alla produzione di beni e servizi tecnicamente assimilabili: come, in precedenza, si è tentato di argomentare per le lavorazioni agromeccaniche dei contoterzisti, prendendo atto della condivisione dello stesso ambiente di vita e di lavoro. L'insufficienza del criterio di connessione per la qualificazione agraria di attività complementari e naturalmente non dissimili ha portato, allora, a individuare una specifica categoria di attività *sussidiarie*⁷¹ a cui potersi riferire come (nuovo) criterio perimetrale. Ma, a ben vedere, quel criterio appare superfluo e non sufficiente per identificare la categoria di attività che si è denominata di co-produzione in dipendenza della differenziazione-

⁷¹ In argomento, v. A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, I, *Elementi di teoria generale*, cit., p. 152.

ne dello sbocco di mercato dei prodotti ottenuti dall'allevamento di piante e animali.

Si è scritto, con felice sintesi, che: «il diritto agrario esprime oggi una multidimensionalità (che è ben più della multifunzionalità) ovvero un sistema composito di nuovi valori ideali, di nuove emersioni antropologiche, di nuove specificità nelle attività colturali e nelle dimensioni culturali che costituiscono il nesso ideale tra giuridico e metagiuridico. È un terreno più avanzato di ricerca che non dobbiamo avere paura di affrontare perché è su questa strada che troveremo... una nuova e più avanzata sintesi unificante tra attività e fenomeno e un nuovo e più convincente punto di incontro tra umano e naturale»⁷².

9. Quello che emerge è, dunque, che, a differenza del passato, quando per raggiungere un'adeguata economia di scala l'azienda era coinvolta in un processo di semplificazione e di specializzazione, l'adattamento che viene richiesto in ragione delle «interrelazioni tra la nostra salute, gli ecosistemi, le catene di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del pianeta»⁷³ sollecita una rigenerazione che investe la stessa organizzazione.

Si tratta di guardare all'impresa come formazione economica e sociale la cui direzione strategica sia quella di creare utilità, rafforzando la fiducia nel pubblico dei consumatori per il contributo alla riduzione delle esternalità e alla costruzione di benessere diffuso.

Prendersi cura di interessi molteplici e, comunque, non riducibili a quelli che si coagulano tradizionalmente intorno all'oggetto dell'attività svolta significa richiedere il sostegno di una cultura condivisa, da parte dell'imprenditore agricolo, con conseguenze sulla professionalità messa in campo e, sopra tutto, adottare una solida

⁷² Così F. ADORNATO, Laudatio. *Pulsa la vita nel diritto*, in *Conferimento della Laurea honoris causa in Studi Politici e Internazionali a Paolo Grossi*, 12 giugno 2013, Aula Magna / Piaggia dell'Università, 2 / Macerata, Macerata, 2013, p. 27.

⁷³ Cfr., ancora, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, cit., p. 2.

base per definire la convergenza tra criteri di gestione e tutela di valori.

Questo spiega perché un approccio realistico alla messa a punto di misure efficaci di sviluppo sostenibile debba caratterizzarsi nel segno di un forte riconoscimento del ruolo giocato dalla società in conseguenza di una diversa e più matura sensibilità.

Con riguardo ai consumi alimentari risultano, ormai, introdotti strumenti e materiali adatti a tener conto delle esigenze che determinano le condizioni della scelta e influenzano le modalità di produzione anche in base alla distanza tra i due capi delle filiere – il campo e la tavola – che provoca la ricucitura delle relazioni di prossimità attraverso il ritorno ai luoghi.

Nella delineata prospettiva, viene premiato il ricorso a filiere corte vale a dire a circuiti decentralizzati che specialmente nelle vicinanze delle grandi città, sono complementari all'offerta di prodotti e servizi di aggregazione comunitaria, combinando la varietà delle risorse ed il sistema delle preferenze in base alla specifica localizzazione spaziale⁷⁴ e la stessa esigenza di costruire un clima di fiducia – il sentirsi *più vicini* agli alimenti che si consumano – porta anche a far chiarezza intorno alle regole di trasparenza negli scambi nelle diverse fasi della filiera⁷⁵.

A ben guardare, l'evoluzione del mercato su scala globale e la costruzione di circuiti del potere economico affrancati dai processi decisionali che si affermano a livello statale hanno imposto l'esigenza di rendere visibile l'origine di prodotti anonimi⁷⁶ e spendibile l'indicazione dei connotati di qualità immateriale. Mentre la selezione di attività pratiche e di traiettorie di sviluppo sostenibile attribuiscono un vantaggio competitivo alla conoscenza della identità dei luoghi in vista del rafforzamento della concorrenza. Si impone, invero, la consapevolezza dell'insufficienza di una nozione di sicurezza basata

⁷⁴ Sul punto v. F. ADORNATO, *L'agricoltura urbana nella società globale: primi appunti*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e agroambientale*, cit., p. 17.

⁷⁵ In argomento, v. M. GIUFFRIDA, *Etichettatura e responsabilità*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare* Liber Amicorum Alberto Germanò, Tomo II, cit., p. 1433.

⁷⁶ Cfr. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 343.

sul metodo di gestione del rischio in uno scenario di incertezza, con il passaggio ad una accentuata responsabilità degli operatori a conseguire trasparenza informativa e assenza di esternalità, contribuendo a creare indici di valutazione che si accumulano nel calcolo della capacità dei prodotti di soddisfare diversi valori e interessi.

Il discorso sembra, però, destinato ad espandersi con riguardo alle traiettorie delle attività che l'agricoltura sviluppa in relazione alla possibilità di conseguire il proprio rendimento compatibilmente con gli obiettivi di benessere della comunità.

Come si è osservato già in materia di controlli, l'approdo della regolamentazione europea sembra volgersi verso la delimitazione di «un'area applicativa così ampia da coprire non soltanto gli alimenti e la nutrizione, ma l'intero *ciclo della vita*, vegetale ed animale..., nella persuasione che *la vita* per sua natura non possa essere tutelata per segmenti o settori ma soltanto nella sua interezza»⁷⁷.

In questo senso, occorre muoversi alla ricerca dei confini che la materia non trova più segnati dal progresso della tecnologia⁷⁸, quanto dai beni della natura in base a scelte aggiornate di valore destinate ad avverarsi in proposizioni normative⁷⁹.

10. D'altra parte, la segnalata impostazione si pone al di fuori di un cono d'ombra che possa riflettere una deriva ecocentrica, tanto che nella coeva comunicazione della Commissione sulla biodiversità si esprime con forza l'idea che «il futuro dell'Unione non può prescindere dagli agricoltori europei, che devono continuare a essere il polo sociale ed economico di molte nostre comunità»⁸⁰.

⁷⁷ Così F. ALBISINNI, *Il reg. (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in *Riv. dir. al.*, 2018, p. 16.

⁷⁸ Sul punto, v. però L. COSTATO, *I nuovi confini del diritto agrario*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2012, n. 2-3, p. 25.

⁷⁹ Per precedenti ma notevoli spunti di ricerca, v. A. JANNARELLI, «Agrarietà», *criterio «biologico» e impresa zootecnica*, in *Diritto agrario e società industriale*, tomo I, *Imprese e contratti agrari*, Bari, 1993, p. 91.

⁸⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20 maggio 2020 COM (2020) 380 *final*, p. 7.

Riferirsi *al plurale* agli agricoltori significa interpretare le condizioni differenziate dei sistemi socio-economici, riconoscendone – come già anticipato – un impegno variabile alla luce degli elementi caratterizzanti i territori. Non ci sono esclusioni, ma un coinvolgimento, a diverso titolo, che porta a valorizzare un disegno oltre gli Stati, se bene in modo da abbracciare le molteplici combinazioni di professionalità umana e di risorse naturali che, percorrendo le aree regionali, si mostrano esemplari.

La denuncia della crisi ecologica va di pari passo con la consapevolezza di cambiare un sistema basato sul consumo delle risorse, tramite la fissazione di criteri e limiti per il corretto esercizio dell'iniziativa economica. Ne discende che la traduzione in proposizioni normative spendibili delle singole proposte di cambiamento formulate nella più volte citata comunicazione debba investire di compiti di cura e responsabilità ogni singolo agricoltore, qualunque sia il metodo adottato, in quanto occorre fare i conti con l'avvertimento di episodi di vulnerabilità, sopra tutto, in conseguenza delle alterazioni climatiche e della perdita di biodiversità. Il suo spazio giuridico non prevede l'impegno ad operare in vista dell'esclusivo interesse della produzione una volta archiviata la prospettiva dell'agire imprenditoriale in termini di diritto soggettivo⁸¹. Risulta, invece, investito della realizzazione di interessi di rilevanza generale, facendo leva sulla dotazione di capitale economico e sociale sufficiente per fronteggiare una sfida da cui sono inseparabili le aspettative della *Terra*.

Fino ad oggi la razionalità dello sfruttamento del fondo è stata la misura che ha determinato il sacrificio del pieno dispiegamento dell'iniziativa economica per dare giusta tutela all'affermazione di altri interessi. Il contesto di emergenza ecologica in cui ci troviamo ci porta, tuttavia, a rivendicare la stessa *dipendenza* dalla natura più di quanto lo sviluppo scientifico ha consentito di affrancarsi nei meccanismi di svolgimento del ciclo di produzione e a prevedere l'in-

⁸¹ L'autorevole tesi è riconducibile alle classiche pagine di R. NICOLÒ, *Riflessioni sul tema dell'impresa*, in *Il diritto privato nella società moderna* a cura di S. Rodotà, Bologna, 1971, p. 4. V., però, in senso critico, G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, 1984, p. 17 ss.

vestitura di una professionalità legittimante, se non la conversione, quanto meno la presa in considerazione degli esiti del suo riposizionamento.

Il ciclo biologico non è più una *finzione* dommatica introdotta al fine di descrivere la specialità di un'impresa che separa, nella sfera dei rapporti economici, le ragioni del suo trattamento in vista della corrispondenza di una disciplina ad essa congeniale, quanto il criterio positivo chiamato a ricucire le relazioni con l'ordine esterno, che tiene insieme produttore e consumatore, patrimonializzando il bisogno di salute, spazio fisico, qualità alimentare.

Per questo l'iniziativa intrapresa dall'agricoltore non può andare *contro* l'idea stessa di una natura capace di soddisfare il diritto di chiunque di vivere in un ambiente sano, di aver accesso ad alimenti ottenuti tramite pratiche sostenibili, di partecipare a filiere imperniate sulla protezione sociale e sulla giustizia economica. Ideologicamente, entrano in gioco interessi *tutti* giuridicamente rilevanti anche perché di essi si coglie l'originale radicamento costituzionale. Tanto che di fronte al moltiplicarsi di casi di concorrenza, la ricerca del maggior peso dell'uno rispetto all'altro, al fine di trovare una composizione proporzionata rispetto alla misura del sacrificio ammissibile, viene affidata alla tecnica del bilanciamento⁸².

Sappiamo anche che il giudice costituzionale ha qualificato come *primari* i valori dell'ambiente e della salute non in ragione della sommità della collocazione in un ordine dato di precedenza, quanto per la necessità della sottrazione a sacrificarne il contenuto essenziale. Ma, al tempo stesso, ha escluso, in punto di partenza, che abbiano una prevalenza assoluta nella scala dei valori, perché «se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono nel loro insieme, espressione della dignità della persona»⁸³.

La convenienza di uscire da una graduazione secondo il valore

⁸² In argomento, v. A. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir., Annuali*, Milano, 20, p. 185.

⁸³ Cfr. Corte costituzionale (9 aprile 2013) 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*

dei beni in conflitto, che assume carattere elastico in grado di erodere i confini tra rigidità e duttilità delle norme costituzionali⁸⁴ può spiegarsi, peraltro, ove si abbia riguardo alla riformulazione del modo di esercizio delle attività.

Occorre, cioè, spostare il fuoco dell'indagine: dal momento in cui l'iniziativa intrapresa dall'agricoltore non comprende la possibilità di produrre effetti dannosi per l'ambiente o mettere a rischio la salute, nella fase della produzione, ne discende come l'ipotesi di un conflitto venga a presentarsi solo *in apparenza* esistente. Ad esempio, con riguardo all'applicazione della condizionalità⁸⁵ risulta già ridotta al minimo la possibilità che si verifichi una controversia sulla non ragionevolezza della compressione del diritto alla salute e del valore della protezione dell'ambiente in dipendenza della fissazione di una precisa gerarchia.

Si può, così, osservare che, nell'orbita del codice civile, una precisa incidenza sulla riduzione dei costi sociali venga assolta dalla diligenza di cui si fa individualmente carico il soggetto privato con riguardo alle conseguenze del libero agire; mentre alla stregua delle misure del diritto europeo l'intento che si persegue è quello di conformare l'attività in quanto strumento di realizzazione di bisogni sociali oggettivamente riconosciuti prioritari.

Non si registra un ritorno del primato dal *pubblico* al *privato* ma, come si è osservato, in termini nitidi, nell'area contermini dell'autonomia contrattuale: «la dimensione “orizzontale” dei rapporti interprivati risulta così inevitabilmente deformata dalla prospettiva “verticale” caratteristica del diritto pubblico»⁸⁶.

Il rischio che si corre resta, certamente, quello di una crescente confusione tra diritto *regolativo* e diritto *promozionale* che accompagna il corso della disciplina di fonte europea destinata a creare incentivi ed erogare sostegni per l'esercizio di attività che tendono ad assumere una *tipicità legale*.

⁸⁴ Sul punto, v. A. CELOTTO, *L'età dei (non) diritti*, Roma, 2017.

⁸⁵ Sia consentito il rinvio al mio *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 140.

⁸⁶ In questi termini, si legga A. ZOPPINI, *Il diritto privato e i suoi confini*, Bologna, 2020, p. 185.

Perciò, si insiste, da parte della dottrina, a ritenere che la spinta promozionale della politica agricola comune ad operare per la realizzazione di condotte ritenute vantaggiose sul piano sociale, avvalendosi di aiuti e premialità, non possa servire da perno della edificazione di un apparato normativo nei termini esatti e più confacenti ad una definizione dell'attività economica «che ruota intorno alla utilizzazione produttiva delle risorse naturali aventi carattere biologico e la società»⁸⁷ se non si proceda anche sul piano della modifica strutturale del relativo campo operativo.

Si è, dunque, solo al punto di partenza di una *narrazione* che voglia farsi carico della verifica dell'attuale impalcatura degli strumenti e dell'organizzazione della produzione e degli scambi, ma anche di fronte all'occasione di fornire una significativa base teorica all'impresa agricola, magari lasciando spazio alla previsione di plurime soluzioni.

Senza sacrificare l'indirizzo della produzione al mercato, l'agricoltore, facendosi carico di doveri e profittando di opportunità, ricostruisce relazioni di appartenenza e rivisita contenuti programmatici, superando la logica dell'individuale in linea con il processo di giuridificazione dell'oggetto dell'iniziativa che la destinazione ad un accesso sociale ed ecologico definisce alla stregua di una costante evolutiva.

La terra è parte di un tutto – come si sottolineava – e la possibilità di garantire la rigenerazione delle risorse richiede un carico di responsabilità che intreccia la produttività con l'affermarsi di nuovi profili identitari dell'oggetto, in una dimensione che permetta di rivelare «le molteplici diversificazioni del fenomeno agricolo dalla tutela delle risorse naturali alla biodiversità, dal patrimonio culturale all'ambiente rurale nel suo complesso»⁸⁸. Sembra, perciò, che la cura e lo sviluppo del ciclo biologico anche quando non abbia base sulla terra entri a far parte di un ordinamento materiale più ampio

⁸⁷ Sono parole di A. JANNARELLI, *Pluralismo definitivo dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 183.

⁸⁸ Così F. ADORNATO, *Considerazioni conclusive. Agricoltura e beni comuni*, in *Agricoltura e «beni comuni»*. Atti del Convegno IDAIC Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011 a cura di A. Germanò - D. Viti, Milano, 2012, p. 272.

attraverso l'interazione delle specie vegetali e animali con il processo vitale della natura, prefigurando la realizzazione di bisogni effettivi della comunità⁸⁹.

A questo compito attende l'agrarista che più di altri ha, con frequente testimonianza, intuito il divenire di tempi futuri anche assai lontani, autodisciplinandosi nell'osservanza della realtà e facendosi sensibile al divenire e al trasformarsi storico, per capire i problemi di vita giuridica che sono chiamati a risolvere le norme in vigore o a cui potrebbero essere rivolte, per rimediare a lacune, quelle in divenire. Il quadro risulta lucidamente descritto: «si assiste all'affermazione di pratiche di agricoltura sostenibile, di agricoltura biologica, di agricoltura di precisione, di agricoltura senza terra; inarrestabile è il potenziamento del *know how* tecnologico; la “nuova materia agricola” deve fare i conti con il turismo, l'energia, la tecnologia. Le allargate dimensioni del diritto agrario richiedono il confronto con nuovi “diritti”: non solo il diritto ambientale, ma anche e soprattutto il diritto alimentare»⁹⁰.

Sul piano della ricerca occorre recepire i segnali della risposta di cui si fa promotore l'ordinamento, ma resta ineludibile «esplorare sentieri nuovi, munirsi di una curiosità comparatistica, andare oltre la riflessione sul diritto “posto”»⁹¹, tentando di restituire alla regolazione di settore la propria legittimazione sociale.

È solo il diritto che trasferisce, nella propria sfera, i caratteri e i limiti propri dell'*agrarità* e attrae, così, quella parte dei rapporti che diventano oggetto dell'iniziativa economica in una combinazione esclusiva e appagante del metodo impiegato per determinarlo; mentre coesistono, al di fuori, altri e più complessi rapporti destinati ad esse-

⁸⁹ Sul punto, occorre prendere atto di alcuni precedenti spunti di E. CAPIZZANO, *Una filosofia per il diritto agrario e la sua «scientificità» nella costruzione teorico-normativa del diritto agrario ambientale e del suo insegnamento*, in *Lo sviluppo della scienza e dell'insegnamento del diritto agrario. Diritto dell'ambiente e rapporto tra agricoltura e industria in Italia e nell'URSS*, 7^a tavola rotonda italo-sovietica di diritto agrario (Palermo-Troina, 21-26 maggio 1989) a cura di G. Ajani, Milano, 1992, p. 151.

⁹⁰ Sono parole di M. GOLDONI, *Ai lettori della Rivista*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 512.

⁹¹ Così A. JANNARELLI, *Gli attuali compiti delle scienze sociali di fronte alle trasformazioni del mondo agricolo italiano*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2007, n. 3, p. 11.

re coinvolti nelle dinamiche tipiche e proprie del ciclo (biologico) che danno forma all'intervento pubblico in materia di ambiente e salute.

Senza doversi smarrire nello spazio informe della *ruralità*⁹² il perno gravitazionale della materia resta, sempre, l'impresa che si arricchisce, in senso plurale, di contenuti e finalità, via via, che la legittimazione affidata al libero mercato costituisce una risposta largamente insufficiente, si accentua il bilanciamento tra interessi e valori e altri elementi costitutivi della prossimità spaziale si affacciano come opzione di progresso del sistema economico sulla base della qualità della vita che realizza e del benessere che diffonde.

L'esito è quello di restituire libertà organizzativa ad una figura di operatore che il bilancio finale della rivoluzione verde del '900 ci ha consegnato dipendente dai vincoli di approvvigionamento dei mezzi tecnici forniti dal settore industriale e subordinata al trasferimento di potere negoziale alla trasformazione e, sopra tutto, alla grande distribuzione, che si avvale della propria posizione dominante, al fine di tradurre i rischi sociali ed ambientali, che lo sviluppo ha generato, in una ottimizzazione dei suoi guadagni⁹³.

Ciò che conferma la necessità di prendere le distanze da una visione ecologica dell'oggetto del diritto agrario, che ha propri connotati specifici «segnati dal carattere dell'attività produttiva alla quale essenzialmente si rivolge»⁹⁴ ed essere, invece, disponibili a fermare lo sguardo su una realtà in continuo movimento con il collegamento a norme che rispondono ad esigenze strettamente pratiche e funzionali ai nuovi bisogni.

Interrogarsi sulla capacità connettiva che il ciclo biologico esercita, attivando un circolo *virtuoso* (o *vizioso*) con la natura, significa, allora, insistere sulla continuità della ricerca di innovazioni nella curvatura delle attività dell'imprenditore agricolo che si dispone ad allestire gli strumenti tecnicamente più adeguati e a realizzare gli

⁹² Cfr. G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa e dell'ambiente*, Napoli, 1999, p. 43 ss.

⁹³ In argomento, v. almeno A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016.

⁹⁴ Così fa notare A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, vol. I, *Elementi di teoria generale*, cit., pp. 322-323.

obiettivi economicamente più convenienti, accorgendosi dell'inevitabile superamento della logica individualistica che implica il riconoscimento di un più vasto sistema di interessi in gioco.

Piuttosto, viene sottolineato con evidenza che qualsiasi modello che l'esperienza metta a punto per conformare il traffico di prodotti e servizi abbisogna «di solidi e robusti orientamenti, sia macroprudenziali che normativi, il più possibile condivisi ed uniformi; e di regole da aggiornare in continuazione, perché la realtà stessa dei mercati è in continuo movimento»⁹⁵.

Si ha riguardo ad attività economiche che hanno richiesto, in più occasioni, l'intervento del legislatore al fine di sopperire ad esuberanze irrazionali dei meccanismi economici e alle intrusioni delle tecnologie, prima di tutto in materia di sicurezza dei prodotti agro-alimentari⁹⁶. Ma è agevole richiamare anche la serie degli interventi diretti alla prevenzione dell'inquinamento delle matrici ambientali che rischiano di mettere a repentaglio l'integrità dei beni comuni e danneggiare gli elementi che definiscono la qualità delle relazioni nell'*habitat*. Ne discende, dunque, un rapporto circolare tra l'iniziativa economica dell'agricoltore e il mercato di riferimento continuamente posto al riparo dai *fallimenti* del libero gioco delle relative combinazioni. Mentre la sua partecipazione, per essere competitiva, si predispone ad offrire risposte coerenti ai bisogni ritenuti prioritari dalla società.

Come più volte ripetuto, l'inventario delle nuove attività resta, in ogni caso, estraneo alla logica di neutralizzazione della qualifica commerciale dell'impresa, suggerendo di uscire dai consueti schemi di riferimento. In prospettiva, l'operazione che va compiuta non è quella di verificare se, nella realtà, sussista una misura capace di dar

⁹⁵ In questi termini, si legga Congregazione per la Dottrina della Fede. Dicastero per il Servizio dello Sviluppo umano integrale, *Oeconomicae et pecunariae quaestiones. Considerazioni per un discernimento etico circa alcuni aspetti dell'attuale sistema economico-finanziario*, Roma, 2018, p. 11.

⁹⁶ Si rinvia per un'ampia ricostruzione ad A. JANNARELLI, *Il mercato agro-alimentare europeo, in Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*. Atti del XXV Colloquio biennale Associazione italiana di diritto comparato, Parma 23-25 maggio 2019, vol. I, a cura di L. Scaffardi - V. Zeno-Zencovich, Roma, 2020, p. 251.

conto di un rapporto ausiliario con le attività intrinsecamente agricole, quanto di spiegare lo sviluppo delle potenzialità che ne derivano in base all'auto-rigenerazione delle utilità.

È alla *officina delle cose* che occorre tornare a guardare⁹⁷ senza, peraltro, limitarsi ad assecondare la curvatura economica, ma elaborando consapevolmente le attese che l'opinione pubblica matura nel momento in cui si impone di restituire fiducia alle traiettorie dello sviluppo, dato che, dal punto di vista dell'interesse generale, solo l'imprenditore agricolo può offrire beni in grado di soddisfare bisogni esistenziali primari.

Si è visto, infatti, che ambiente e salute manifestano una funzione di ricombinazione degli elementi del programma economico dell'impresa agricola. E la posta in gioco non riguarda il rinvio ad una funzione già esplorata – almeno ai fini della programmazione dell'intervento pubblico nel settore – che possiamo dire d'*insediamento*, in ragione dell'impegno dell'agricoltore a mantenere in buone condizioni agronomiche e ambientali la porzione di terra oggetto di conduzione tramite i servizi resi a beneficio della collettività⁹⁸. Viene in rilievo, piuttosto, l'arricchimento della stessa funzione produttiva, esemplificata nel criterio perimetrale di cura e sviluppo del ciclo biologico di piante e animali, in quanto non sia ipotizzabile alcuna *saturatione* delle occasioni creative di valore aggiunto tramite l'attrazione di ulteriori capacità professionali.

L'effettiva strutturazione dell'impresa agricola ed il suo naturale posizionamento di fronte a ciò che serve per vivere bene o va impedito per rimuovere guasti alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana approdano ad una valutazione di convenienza che concretizza il dispositivo di utilità sociale introdotto dall'art. 41, comma secondo, Cost., alla base della autonomia disciplinare.

⁹⁷ Il rinvio è alla espressione di E. FINZI, *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Atti del Primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, Firenze, 1936, p. 180, su cui v. anche le intense pagine dedicate da P. GROSSI, *Enrico Finzi: un innovatore del pensiero giuridico moderno*, 42, Milano, 2013, p. 407 ss.

⁹⁸ In argomento, ancora da ultimo v. F. ALBISINNI, *La nuova Pac e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, pp. 52-53.

Si rinviene, in questo senso, un vero e proprio vincolo teleologico che orienta l'azione del titolare dell'iniziativa verso un modello comportamentale ritenuto idoneo ad assicurare la fattiva realizzazione di quell'equilibrio tra tornaconto individuale e influenza sul corpo sociale degli effetti attesi, intorno a cui si coagula – fino ad ora, non sempre in termini lineari né ordinati – un corpo rilevante di norme che disciplinano tanto il profilo dell'agire privato, quanto le tecniche di regolazione del mercato.

Le aspettative oggettive della *madre terra*, elemento di costante e fondamentale rappresentazione di tutte le recenti problematiche ambientali e la saldatura con il metodo economico⁹⁹, mettono in luce la necessità di liberarsi dalla logica binaria di ripartizione del campo da gioco per la modellazione dello schema dell'impresa agricola attraverso la misurazione dei margini dell'oggetto, al fine di individuare una connotazione estesa di *produttività biologica* coesistente alla successione dei modi di produzione e alla copertura del fabbisogno di mezzi materiali e immateriali di vita sociale.

Se, dunque, si condivide il rilievo metodologico secondo cui il «senso di un sistema giuridico, o di una specifica disciplina, può essere colto solo osservando l'interazione tra norme e fatti, concepita come un fenomeno unitario»¹⁰⁰, per applicare correttamente l'art. 2135 cod. civ. occorre conoscere il moderno indirizzo della produzione e degli scambi in relazione all'allargamento degli interessi che l'imprenditore intende soddisfare per la gestione della *casa comune*¹⁰¹.

Il punto di vista dell'agrarista non è soltanto quello di chi osserva il fatto economico: è al lavoro per offrire indici e caratterizzazioni della materia, all'altezza delle prospettive che individuano la sua speciale consistenza, preoccupandosi di capire e spiegare le scelte che vengono compiute per accrescere complessivamente le attitudini

⁹⁹ Su questo profilo, v. per i notevoli spunti, E. LOFFREDO, *Economicità e impresa*, Torino, 1999.

¹⁰⁰ Sono parole di F. DENOZZA, *La danza del realismo e della critica: riflessioni sul metodo giuridico*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2019, n. 2, p. 425.

¹⁰¹ Per tale lettura v. l'elaborazione teologica contenuta nella Lettera enciclica *Laudato si* del Santo Padre Francesco *Sulla cura della casa comune*, Roma, 2015.

di vita che conduciamo con gli altri nella società. Non sfugge che, nell'assolvere ai suoi compiti, sia sempre rimasta estranea la manipolazione di un oggetto esposto a rimanere *immobile* rispetto al dipanarsi delle relazioni e al fluire dei fatti, così da non trovarsi (mai) impreparato ad un riscontro della coerenza dei materiali normativi che abbiano una diretta rilevanza per la comprensione del presente giuridico.

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

MATTEO FERRARI

NUOVI MODELLI DI INTEGRAZIONE VERTICALE: IL CASO DEI CLUB VARIETALI

ABSTRACT

I club varietali costituiscono una nuova modalità di organizzazione della filiera che, facendo leva su accordi tra i diversi operatori e ricorrendo a strumenti differenti (brevetti, marchi, diritti dei costitutori, forme associative, contratti di licenza), sviluppa e commercializza in via esclusiva nuove varietà vegetali ottenute mediante tecniche di miglioramento genetico. Si tratta di una forma di integrazione verticale che, rispetto ai modelli tradizionali, presenta alcune peculiarità legate al ruolo della proprietà intellettuale e del contratto. Se da un lato i club varietali possono dar luogo a modelli di sviluppo collaborativi e *bottom-up*, dall'altro lato la loro natura chiusa può amplificare l'eventuale posizione di dominanza di cui uno dei suoi membri goda.

Club varieties represent a new mode of organizing the chain that develops and markets new plant varieties obtained through genetic improvement by leveraging on agreements between the different actors and employing a broad range of tools (patents, trademarks, breeders' rights, associations, licenses). They give rise to a form of vertical coordination that, compared to traditional models, has some peculiarities due to the role of intellectual property and of the contract. If, on one hand, club varieties can lead to development models that are bottom-up and based on cooperation, on the other hand their closed nature can amplify the possible position of dominance enjoyed by one of its members.

PAROLE CHIAVE: Integrazione verticale – Club varietali – Nuove varietà vegetali – Proprietà intellettuale – Concorrenza.

KEYWORDS: *Vertical coordination – Club varieties – New plant varieties – Intellectual property – Competition.*

SOMMARIO: 1. Il fenomeno. – 2. Gli strumenti. – 3. Gli effetti. – 4. Conclusioni

1. Con l'espressione club varietale ci si riferisce ad una modalità di organizzazione della filiera che, in prima approssimazione, fa leva su accordi tra i diversi operatori per lo sviluppo e la commercializzazione in esclusiva dei prodotti di una nuova varietà vegetale ottenuta mediante miglioramento genetico (c.d. *cultivar*)¹. In altri termini, i diversi attori della filiera danno vita ad un gruppo chiuso che controlla, dal campo alla tavola, la filiera produttiva e distributiva di una certa varietà e dei suoi frutti. Tipicamente, membri del club sono i costitutori della varietà, i vivaisti, gli agricoltori, le imprese di condizionamento e, in taluni casi, i distributori. Il club controlla una pluralità di aspetti: il numero di piante che possono essere prodotte dai vivaisti e poi commercializzate; la superficie su cui possono essere impiantate; le pratiche agronomiche utilizzabili; i caratteri estetici ed organolettici dei frutti; le campagne pubblicitarie, il *packaging* e l'etichettatura dei prodotti; la quantità di frutti che possono essere immessi sul mercato e i canali di commercializzazione².

Il termine club richiama alla mente la teoria economica dei *club goods*³. Questi ultimi sono beni pubblici che godono del carattere dell'escludibilità poiché i membri del club possono impedire a terzi di godere del bene; al contempo, analogamente ai beni pubblici e a differenza dei beni puramente privati, il consumo di *club goods* non è rivale poiché l'utilizzo del bene da parte di un membro del club non compromette la possibilità degli altri membri di godere del medesimo bene⁴. A ben vedere il consumo dei beni in parola non solo non è rivale, ma è anzi magnificato grazie alle interazioni

¹ Il club varietale è in realtà una delle possibili modalità di gestione dei diritti sulle varietà vegetali protette, anche se probabilmente la più diffusa: per una descrizione delle diverse forme organizzative sperimentate nel tempo cfr. S. SANSAVINI, S. LUGLI, *Il miglioramento varietale e i recenti sviluppi delle strategie di protezione delle novità vegetali in agricoltura. La situazione brevettuale delle specie da frutto*, in *Italus Hortus*, 2009, 16, pp. 26, 28 ss.

² G. BASSI - S. PELLEGRINO - R. STEINER - S. SANSAVINI, *Melo*, in *Terra e vita*, 2001, 18, pp. 35, 36.

³ La teoria dei *club goods*, che rappresenta storicamente uno sviluppo di quella sui *public goods*, si deve al contributo del premio Nobel J.M. BUCHANAN, *An Economic Theory of Clubs*, in *Economica*, 1965, 32, p. 1.

⁴ H.M. SCHWARTZ, *Club Goods, Intellectual Property Rights, and Profitability in the Information Economy*, in *Business and Politics*, 2017, 19, pp. 191, 193 ss.; P. MCNUTT, *Public Goods and Club Goods*, in B. BOUCKAERT - G. DE GEEST (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics. Volume I*, Cheltenham, 2000, pp. 927-928. Sulla quadripartizione dei beni in base alla loro escludibilità e non rivalità V. OSTROM - E. OSTROM, *Public Goods and Public Choices*, in E. SAVAS (ed.), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, Boulder, 1977, p. 7.

esistenti tra i diversi membri del gruppo⁵. L'accesso al gruppo è condizionato, normalmente, al pagamento di una *entry fee* che non necessariamente deve corrispondere ad una somma di denaro, ma che in ogni caso funge da barriera all'ingresso tramite cui controllare il numero dei membri. Riassumendo i *club goods* sono beni che possono essere goduti solo dai membri del club i quali si associano assieme proprio a tal fine. Come è agevole intuire i club varietali sono un tipo di *club goods* in cui il gruppo si costituisce per accedere, in via esclusiva, ad una certa varietà vegetale protetta da privative. In realtà la protezione, come si noterà, va oltre la privativa sulla varietà e si allarga ai prodotti che derivano da quella varietà attraverso il ricorso ad una seconda privativa, vale a dire il marchio. Quello che è interessante notare è che parte della dottrina economica sottolinea come il ricorso ai *club goods* nella forma di diritti di proprietà intellettuale rappresenti, nei moderni assetti di mercato, la via privilegiata attraverso cui le imprese generano profitti⁶.

Negli ultimi anni la diffusione dei club varietali è andata rafforzandosi⁷. Il settore che a livello mondiale ha sperimentato con maggiore successo questa modalità organizzativa è quello melicolo. Il caso della mela *Pink Lady* rappresenta il capostipite di tutti i *club*. Il club nasce formalmente in Europa nel 1997 con la costituzione dell'associazione *Pink Lady*. In realtà le radici dell'iniziativa affondano nel ventennio precedente. Nel 1973 un ricercatore australiano, John Cripps, incrocia due varietà di melo pre-esistenti creando la nuova varietà *Cripps Pink*; il termine *Pink Lady* è riferito ai frutti prodotti da tale varietà. In Europa la varietà *Cripps Pink* è protetta ai sensi del reg. 2100/94 dalla metà degli anni '90 e la privativa è detenuta da un ente pubblico australiano, la *Western Australian Agriculture Authority*, presso cui Cripps lavorava⁸. Con la fine degli anni '90 la mela *Pink Lady*

⁵ Ciò pone il problema di definire il livello ottimale di membri del club, su cui BUCHANAN, *An Economic Theory of Clubs*, cit., p. 3.

⁶ Questo è il tema principale sviluppato da SCHWARTZ, *Club Goods, Intellectual Property Rights, and Profitability in the Information Economy*, cit. Per un'analisi che prescinde dalla proprietà intellettuale e che guarda alla diffusione dei *club goods* nel settore finanziario come mezzo di gestione del rischio finanziario W.T. SELMIER, *An Institutional Perspective on Governance, Power, and Politics of Financial Risk*, in *Business and Politics*, 2017, 19, p. 215.

⁷ S. SANSAVINI - S. LUGLI, *La situazione brevettuale delle nuove varietà da frutto in Italia e in Europa*, in *Frutticoltura*, 2007, 9, p. 6, *passim*, i quali sottolineano come, oltre ai club, esistano anche altre forme organizzative (ad es. consorzi tra vivaisti o cooperative tra produttori) per la diffusione di nuove varietà vegetali.

⁸ In sede di concessione della privativa, il requisito della novità venne contestato da una società statunitense sulla scorta del fatto che la varietà in questione sarebbe stata commercializzata prima della domanda di privativa. La contestazione venne respinta dai giudici

viene prodotta e distribuita in Europa attraverso un sistema di esclusive gestito dall'associazione *Pink Lady*. Club varietali sono stati costituiti anche per altre varietà di melo e ad oggi si contano più di trenta esperienze in questo senso⁹.

Le ragioni portate a giustificazione della creazione dei club varietali sono in larga misura riconducibili all'esigenza di controllare la filiera nel suo complesso, coordinandola ed estraendo valore nei diversi passaggi che la strutturano: una filiera particolarmente lunga che inizia dal campo prendendo in considerazione le figure dei costitutori di nuove varietà, ma anche dei vivaisti e degli agricoltori, per proseguire con i trasformatori e i condizionatori e poi finire con coloro che permettono ai prodotti di giungere sulle tavole, vale a dire i distributori. Si dà così luogo ad una forma di integrazione verticale in cui la proprietà intellettuale fa al contempo da baricentro e da volano e che, in questo senso, rappresenta una peculiarità rispetto ad altre forme di integrazione verticale che si esauriscono pressoché interamente nel contratto¹⁰. La centralità della proprietà intellettuale è dovuta al fatto che le privative che rientrano sotto il suo ombrello rappresentano la variabile principale che consente alle imprese di ottenere *monopoly profits*¹¹; ma anche al fatto che tali privative costituiscono delle risorse su cui far leva per controllare il comportamento degli attori della filiera che vi fanno ricorso.

2. Gli strumenti attraverso cui operare la verticalizzazione in parola sono diversi, ma operano nella maggior parte dei casi in modo sinergico e non esclusivo. In particolare, possono essere ricondotti a quattro istituti. A venire prima di tutto in rilievo è la proprietà intellettuale. Questa fornisce la piattaforma sia su cui si innestano altri strumenti giuridici sia da cui partire per sviluppare l'opera di integrazione verticale; in altri termini, le privative fissano gli *entitlements* iniziali attorno a cui aggregare i diversi attori della

comunitari applicando il periodo di grazia previsto dal combinato disposto degli articoli 10 e 116 del reg. 2100/94, a mente del quale il requisito della novità non viene meno se la varietà è stata commercializzata sei anni prima dell'entrata in vigore del regolamento stesso: Tribunale UE, terza sezione, 24 settembre 2019, T-112/18.

⁹ W. GUERRA, *Dai marchi esclusivi ai contratti di club*, in *Frutta e vite*, 2012, 1, p. 5.

¹⁰ A. JANNARELLI, *I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Cacucci, Bari, 2018.

¹¹ SCHWARTZ, *Club Goods, Intellectual Property Rights, and Profitability in the Information Economy*, cit., p. 205 ss. Si tratta di un elemento, più in generale, che caratterizza l'intera economia dell'informazione come nota lo stesso A.: «*The so-called information economy is built on the transformation of nonsubtractable, non-excludable, and thus public goods into non-subtractable but excludable club or franchise goods. This transformation permits public goods to be monetized as franchise goods, creating a potential stream of profits*» (p. 211).

fliera per il mezzo degli altri tre istituti che si analizzeranno a breve. In realtà, all'interno della proprietà intellettuale si assiste all'impiego combinato di privative diverse: brevetti, varietà vegetali, marchi. Il *cultivar* può essere protetto attraverso un certificato UPOV¹², un brevetto (se si tratta di un'invenzione biotecnologica, in Europa; in modo generalizzato negli Stati Uniti) o, ancora, una combinazione dei due (come nel caso statunitense)¹³. Il frutto può poi essere commercializzato sotto un nome registrato come marchio. Non è quindi il frutto in quanto tale che è coperto dal marchio, ovviamente, ma il nome sotto il quale viene immesso sul mercato e grazie al quale è identificabile dal consumatore. D'altro canto si tratta di una considerazione che discende dalla funzione comunemente associata al marchio, vale a dire quella distintiva nel duplice senso di permettere di individuare l'impresa che produce o commercializza un prodotto e di distinguere quel prodotto da altri simili in ragione delle sue specificità, a cui può aggiungersi la funzione, più recente, comunicativo-pubblicitaria¹⁴. Ciò significa che se il *cultivar* viene concesso in licenza ad un produttore e questi decide di commercializzare i frutti con un nome diverso da quello registrato come marchio, lo può fare. Nel caso dei club varietali, però, questa possibilità non è data. La ragione è che la licenza del *cultivar* verrà concessa solo a quei produttori che si impegnano a commercializzare i frutti sotto il marchio legato a quel *cultivar*¹⁵.

Dal punto di vista del diritto positivo, la pratica trova fondamento in via principale nell'art. 13, par. 2 lett. *c* e *d* del reg. 2100/94, le quali prevedono che la messa in vendita, la vendita o altra commercializzazione richiedono il consenso del titolare anche con riferimento al materiale del raccolto della varietà protetta. Come indicato dalla Corte di giustizia, la norma trova

¹² *Convention Internationale pour la protection des obtentions végétales*, Ginevra, 2 dicembre 1961. In tema A. GERMANÒ, *Le novità vegetali*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 184; E. BONADIO, *Diritti di proprietà intellettuale in agricoltura: normativa internazionale e sostenibilità*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, p. 987; M. VALLETTA, *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari. Il modello europeo nel contesto globale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 71 ss.; G. VIGNOLI, *Aspetti giuridici delle attività genetiche in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 55 ss.

¹³ Sulla protezione delle varietà vegetali tramite i certificati UPOV e i brevetti, anche in chiave comparatistica, M. FERRARI, *Il seme tra logiche di mercato e diritti degli agricoltori: alcune riflessioni storico-comparative*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2020, p. 95.

¹⁴ A. VANZETTI - V. DI CATALDO, *Manuale di diritto industriale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 150 ss.

¹⁵ Ovviamente questa restrizione vale fino a che il certificato UPOV e/o il brevetto non scadono: da quel momento in poi, poiché l'accesso alla varietà non può più essere limitato tramite licenze, anche la commercializzazione dei frutti potrà essere svincolata dall'impiego di eventuali marchi.

applicazione solo dopo che la varietà ha ricevuto protezione attraverso una privativa varietale ed implica che «l'offerta in vendita e la vendita o qualsiasi altra forma di commercializzazione dei frutti di una varietà protetta [siano] subordinate al previo consenso del titolare della privativa comunitaria per ritrovati vegetali»¹⁶. Questa prima disposizione trova tuttavia due limiti nell'art. 13, par. 3 del reg. 2100/94, che riprende l'art. 14, par. 2 della Convenzione UPOV¹⁷. Il titolare può infatti vietare la commercializzazione dei frutti del raccolto solo se 1) provengono da varietà non autorizzate e 2) non ha avuto una congrua opportunità di esercitare i propri diritti di esclusiva in relazione alla varietà stessa. Nella sentenza appena ricordata i giudici di Lussemburgo hanno avuto modo di precisare che quella prevista dal par. 3 dell'art. 13 è una tutela secondaria rispetto a quella primaria prevista per i costituenti vegetali¹⁸. L'implicazione è che il costituente vegetale che possa fungere da materiale di moltiplicazione riceverà una tutela più ampia rispetto ai prodotti del raccolto che non possono essere utilizzati come materiale di moltiplicazione: questi ultimi sono infatti soggetti ai due limiti contenuti nell'art. 13, par. 3¹⁹. La decisione pare tuttavia condizionata dal fatto che i frutti della varietà di mandarini *Nadorcott*, oggetto di controversia, non possono essere utilizzati come materiale di moltiplicazione. È quindi legittimo chiedersi se la soluzione non sia destinata a mutare nel caso in cui il frutto possa essere utilizzato anche come materiale di moltiplicazione e cioè se, in pratica, in tali ipotesi non si applichino le limitazioni previste dall'art. 13, par. 3²⁰.

La lettura combinata dell'art. 13, parr. 2 e 3 pare legittimare sul piano operativo il processo di integrazione verticale promosso dai club varietali. Infatti, se il titolare (nel nostro caso: il club) ha subordinato la licenza della privativa sulla varietà all'impiego del marchio sui frutti provenienti dal *cultivar*, potrà vietare la commercializzazione di frutti che non recano quel marchio perché o provenienti da una varietà per cui non era stata con-

¹⁶ Corte di giustizia UE, 19 dicembre 2019, C-176/18, punti 40 e ss. (la citazione è tratta dal punto 47).

¹⁷ In tal senso anche F. MORRI, *Nuove varietà vegetali*, in A. VANZETTI (a cura di), *Codice della proprietà industriale*, Milano, 2013, 1117, 1137-1138; C.E. MAYR, *La disciplina delle nuove varietà vegetali*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2000, 3-4, pp. 847, 865.

¹⁸ Corte di giustizia UE, 19 dicembre 2019, cit., punto 24.

¹⁹ Corte di giustizia UE, 19 dicembre 2019, cit., punti 33 ss.

²⁰ Lo stesso dispositivo della sentenza, al punto 1, specifica che «l'attività di messa a coltura di una varietà protetta e di raccolta dei frutti della stessa, *che non possono essere utilizzati come materiale di moltiplicazione*, richiede l'autorizzazione del titolare della privativa comunitaria per ritrovati vegetali relativa alla suddetta varietà vegetale, nei limiti in cui siano soddisfatte le condizioni previste all'art. 13, par. 3 [del reg. 2100/94]» (enfasi aggiunta).

cessa la licenza o perché la licenza stessa, seppur concessa, è stata violata. La possibilità di imporre condizioni, come quella ipotizzata or ora, è consentita dall'art. 13, par. 2, del reg. 2100/94, il quale prevede espressamente che il titolare «può subordinare la sua autorizzazione a determinate condizioni o limitazioni»²¹.

Il secondo strumento ha natura associativa: può infatti essere creata un'associazione che riunisca i diversi operatori della filiera e che costituisca l'architettura istituzionale al cui interno riportare le attività di integrazione e coordinamento tipiche dei club varietali. È questo il caso, come si accennava, dell'associazione *Pink Lady* la quale raccoglie vivaisti, produttori e distributori²² e che è stata di fatto promossa da *Star Fruits*, la società licenziataria per l'Europa del *cultivar Cripps Pink*²³. L'associazione ha nel suo complesso "l'obiettivo di conciliare ritorno economico costante nel tempo, progresso sociale, protezione dell'ambiente e produzione d'eccellenza"; l'assemblea degli associati stabilisce gli orientamenti strategici e la politica della qualità. La struttura di governo dell'associazione prevede una suddivisione in parti uguali dei poteri tra le tre tipologie di attori coinvolti: editori-vivaisti, produttori, distributori²⁴. Astraendo dai singoli esempi, tipicamente l'associazione sarà la titolare o quantomeno licenziataria delle diverse forme di privativa prima ricordate e costituirà, in tal senso, il perno attorno a cui far ruotare le politiche di gestione di tali privative. In aggiunta, la forma associativa permette di condividere valori, strutture e regole attraverso tanto le disposizioni contenute nell'atto costitutivo e nello statuto quanto i regolamenti tecnici cui i membri sono soggetti. In tal modo gli associati possono essere vincolati non solo a pagare una quota associativa che può essere commisurata a diversi parametri (fatturato dell'associato, sua posizione all'interno della filiera, tipo di attività svolta, etc.), ma anche a rispettare requisiti in termini di *packaging* ed etichettatura, sostenibilità ambientale ed economica, pratiche di coltivazione, attività di condizionamento dei frutti, e così via. Al riguardo l'associazione provvede anche

²¹ Per alcuni autori il reg. 2100/94, con queste disposizioni, avrebbe introdotto una significativa novità nel panorama normativo, in quanto consente al licenziatario di gestire l'intera filiera produttiva: SANSAVINI - LUGLI, *La situazione brevettuale delle nuove varietà da frutto in Italia e in Europa*, cit., p. 10.

²² Cfr. il sito dell'associazione *Pink Lady* Europa: <https://www.mela-pinklady.com/it/lavventura-pink-lady/lassociazione-pink-lady-europe/>.

²³ Cfr. il sito della società *Star Fruits*: <https://www.star-fruits.com/pink-lady-license-manager/?lang=en>.

²⁴ F. CALDERONI, *Innovazione varietale e accordi di filiera: l'esempio di Pink Lady*, in *Italus Hortus*, 2008, 15(2), 85, pp. 85-86.

alla gestione del potenziale produttivo stabilendo il numero di piante che i vivai autorizzati possono produrre ogni anno, in tal modo condizionando quanto ne verranno effettivamente piantate e rendendo possibili stime di produzione accurate²⁵. Altrettanto importante è il fatto che l'associazione permette di condurre politiche di commercializzazione unitarie, ad esempio avviando campagne di *marketing* comuni per tutti gli associati. Si tratta di un aspetto che evidentemente rafforza l'identità sul piano commerciale del *cultivar* e dei prodotti che ne derivano. Vi sono poi casi, come quello *Pink Lady*, in cui l'associazione gestisce le scelte varietali, promuove lo sviluppo di nuovi cloni del *cultivar* di partenza e commercializza il raccolto delle nuove selezioni sotto il medesimo marchio con cui vengono commercializzati i prodotti della varietà originaria²⁶.

Il terzo strumento è dato dalle licenze: queste permettono di creare una rete di rapporti tra i vari protagonisti della filiera tramite cui controllare lo sviluppo e la distribuzione delle varietà ed eventualmente dei prodotti derivanti da quelle varietà. Si tratta di un aspetto intimamente legato ai titoli di privativa detenuti in quanto, come noto, le licenze rappresentano lo strumento principale per la circolazione tanto dei marchi quanto dei brevetti e delle privative sulle varietà vegetali. Esse costituiscono, altresì, il mezzo privilegiato per "monetizzare", nella forma delle cc.dd. *royalties*, il controllo esclusivo su un certo ritrovato. Rappresentando una forma di contratto sostanzialmente atipico²⁷, le licenze chiamano in causa la disciplina generale del contratto seppure temperata da alcune disposizioni speciali²⁸. Senza entrare nel merito di un tema che per la sua ampiezza e complessità non può certo essere trattato esaustivamente in questo contesto, mette conto però segnalare alcune particolarità che assumono rilievo nel regolare il funzionamento dei club varietali. In primo luogo il fatto che le licenze

²⁵ Nel caso dell'associazione *Pink Lady* Europa la società *Star Fruits* «ha messo a punto un catasto in cui sono indicati tutti i meleti distinti per età, superficie e dislocazione»: CALDERONI, *Innovazione varietale e accordi di filiera: l'esempio di Pink Lady*, cit., p. 86; SANSAVINI, LUGLI, *La situazione brevettuale delle nuove varietà da frutto in Italia e in Europa*, cit., p. 12, i quali mettono in luce come la gestione del potenziale produttivo non necessariamente implichi un ritorno in termini di controllo dei prezzi.

²⁶ CALDERONI, *Innovazione varietale e accordi di filiera: l'esempio di Pink Lady*, cit., p. 86.

²⁷ In tal senso, seppur con riferimento specifico alle licenze di brevetto, SENA, *I diritti sulle invenzioni e sui modelli di utilità*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 328; VANZETTI - DI CATALDO, *Manuale di diritto industriale*, cit., p. 469.

²⁸ Disposizioni speciali regolano, ad esempio, la sorte del contratto di licenza nel caso di nullità del brevetto licenziato e la trascrizione del diritto sul brevetto o sul marchio acquisiti grazie ad una licenza: G. SENA, *I diritti sulle invenzioni e sui modelli di utilità*, cit., p. 330.

non costituiscono un'alternativa rispetto alla forma associativa ma, al contrario, operano all'interno delle dinamiche associative e ne costituiscono un aspetto significativo. I diversi protagonisti della filiera sono vincolati a conformarsi a specifici standard non solo perché membri di un'associazione, ma anche perché licenziatari (o, più spesso, sub-licenziatari) di titoli di privativa in forza di contratti condizionati al rispetto di quei medesimi specifici standard. A margine è opportuno sottolineare come il licenziatario che viola le condizioni accluse alla licenza può essere convenuto in giudizio con l'azione di contraffazione. In secondo luogo l'ampiezza della licenza, la quale può essere totale o parziale, esclusiva o non esclusiva. Si tratta di una possibilità in taluni casi espressamente prevista dalla norma²⁹, in altri casi diffusa nella prassi³⁰. Nell'ipotesi dei club varietali, in ragione della pluralità dei vivaisti, produttori, condizionatori e distributori si hanno prevalentemente licenze non esclusive. In terzo luogo, con riferimento in particolare ai marchi, il fatto che la concessione in licenza non esclusiva del segno distintivo comporta l'obbligo per il licenziatario di «usare il marchio per contraddistinguere prodotti o servizi eguali a quelli corrispondenti messi in commercio o prestati nel territorio dello Stato con lo stesso marchio del titolare o da altri licenziatari»³¹. La ragione della norma è da ritrovarsi nell'esigenza di evitare che al medesimo marchio corrispondano prodotti o servizi di qualità differente in dipendenza del licenziatario, creando così confusione nei consumatori³². La disposizione in parola assume particolare

²⁹ Cfr. art. 27 del reg. 2100/94; art. 23 del Codice della proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30).

³⁰ È questo il caso dei brevetti: SENA, *I diritti sulle invenzioni e sui modelli di utilità*, cit., p. 328.

³¹ Art. 23, comma 2°, del Codice della proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30).

³² A ciò si aggiunga che l'art. 23, comma 4°, del Codice della proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30) prevede che dalla licenza del marchio «non deve derivare inganno in quei caratteri dei prodotti o servizi che sono essenziali nell'apprezzamento del pubblico». In dottrina VANZETTI - DI CATALDO, *Manuale di diritto industriale*, cit., p. 276 ss.; M. RICOLFI, *La circolazione del marchio*, in P. AUTERI - G. FLORIDIA - V. MANGINI - G. OLIVIERI - M. RICOLFI - P. SPADA, *Diritto industriale. Proprietà intellettuale e concorrenza*, Torino, 2012, pp. 150, 154, il quale in merito alle licenze non esclusive nota: «Se il marchio fosse simultaneamente usato da imprese che si collocano a livelli qualitativi diversi, ne risulterebbe un inganno del pubblico, proibito dal divieto di cui al 4° comma dell'art. 23 [del Codice della proprietà industriale] e produttivo della decadenza per decettività sopravvenuta»; per poi aggiungere: «Il precetto normativo non sarebbe quindi rispettato, anche se il contratto contenga una pattuizione conforme al tenore della legge, quando poi tale pattuizione rimanga lettera morta, perché il licenziante ometta di attribuire al licenziatario (od ai licenziatari) le conoscenze tecnologiche necessarie per raggiungere e mantenere livelli qualitativi uniformi o si astenga dall'esercitare il controllo corrispondente».

rilievo nel caso dei club varietali poiché legittima ulteriormente la pratica di condizionare la concessione del marchio al rispetto di particolari requisiti qualitativi, specie in merito ai prodotti del raccolto. Il medesimo risultato può essere conseguito utilizzando forme particolari di marchio, vale a dire il marchio collettivo e, più recentemente, il marchio di certificazione³³. Si tratta di segni distintivi la cui concessione è subordinata al rispetto di standard qualitativi fissati dal titolare del marchio in un apposito regolamento d'uso. La differenza tra i due è rappresentata dal fatto che il marchio di certificazione prevede, come indica il nome stesso e a differenza di quello collettivo, che il licenziatario sia soggetto, prima di poter utilizzare il marchio, ad un procedimento di certificazione teso a verificare il rispetto dei requisiti fissati nel regolamento d'uso. Tale requisito è evidentemente teso a rafforzare le funzioni di garanzia che questo segno distintivo svolge, tanto da essere denominato a livello comunitario anche come *marchio di garanzia*³⁴.

I riferimenti ai marchi di certificazione e ai regolamenti d'uso ci permettono di introdurre il quarto istituto che contribuisce a realizzare quel processo di integrazione verticale che caratterizza i club varietali. Il riferimento è agli standard e al loro *pendant* applicativo, le certificazioni. Gli standard sono regole di natura tecnica che possono essere tanto di fonte pubblica quanto privata. Nel caso dei club varietali prevalgono i secondi i quali possono assumere forme diverse, da regolamenti d'uso per i marchi ad allegati tecnici collegati ai contratti di licenza passando per regolamenti interni e codici di condotta, nel caso delle associazioni. Il contenuto degli standard è molto variabile: può riguardare le specifiche dei prodotti (colore, sapore, dimensioni, forma, etc.), i requisiti di processo (in materia di sostenibilità, di sicurezza sul luogo di lavoro, di pratiche agronomiche), i caratteri organizzativi che gli attori della filiera devono avere (in termini di infrastrutture, dimensioni, fatturato, tecnologie). Le certificazioni rappresentano lo strumento di *enforcement* degli standard operando una selezione di quei prodotti, servizi o processi che soddisfano dati standard³⁵.

³³ Si veda in particolare la sezione 6 della direttiva (UE) 2015/2436 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2015 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi di impresa. La direttiva è stata recepita in Italia con il d.lgs. 20 febbraio 2019, n. 15 il quale ha modificato il Codice della proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30) introducendo, all'art. 11-*bis*, la figura del marchio di certificazione. Il d.lgs. n. 15 del 2019 ha anche modificato l'art. 11 del Codice della proprietà industriale che già prevedeva la figura del marchio collettivo.

³⁴ Cfr. art. 27 della direttiva (UE) 2015/2436.

³⁵ La parola certificazione deriva etimologicamente dal verbo latino *cernere* che significa per l'appunto selezionare. Qualsiasi attività di selezione richiede innanzitutto l'individua-

L'ente certificatore è caratterizzato da terzietà e professionalità in modo da garantire che il processo di selezione avvenga in assenza di conflitti di interesse. Nel caso dei club varietali, gli standard identificano tutta una serie di requisiti che possono spaziare dalle pratiche di coltivazione delle varietà alle modalità di commercializzazione dei raccolti. L'associazione *Pink Lady* offre un utile esempio anche sotto questo rispetto. L'associazione ha sviluppato sia un regolamento agronomico per l'allevamento delle piante sia un disciplinare di produzione per le mele. Il regolamento agronomico prevede una serie di pratiche ispirate alla sostenibilità ambientale, quali *software* di monitoraggio delle esigenze idriche del terreno, impianto di siepi e costruzione di nidi nei frutteti, utilizzo di tecniche di confusione sessuale per tenere sotto controllo la presenza di insetti nocivi³⁶. Il disciplinare di produzione delle mele prende in considerazione quattro variabili principali: tasso zuccherino, consistenza, intensità di colorazione e aspetto³⁷. Il rispetto del disciplinare di produzione è verificato da un ente indipendente ed esterno all'associazione stessa. A questi primi due documenti si aggiungono standard relativi agli imballaggi e più in generale al confezionamento dei prodotti.

3. Il sistema dei club comporta una serie di ricadute che possono essere suddivise in due grandi categorie. In primo luogo vengono in rilievo gli effetti in termini di proprietà intellettuale. Questi possono essere riassunti in tre punti. In primo luogo l'insieme dei diversi strumenti impiegati permette di prolungare temporalmente il vantaggio competitivo che discende naturalmente dalla presenza di titoli di proprietà intellettuale, sia grazie al consolidamento di una struttura dedicata e affermata sul mercato sia attraverso il permanere nel tempo del marchio, che rende distinguibile il prodotto anche dopo il venir meno del brevetto e/o della privativa varietale. Il marchio permette di fidelizzare la clientela (c.d. *branding*) facendo leva

zione di parametri sulla scorta dei quali stabilire se il prodotto analizzato può essere ritenuto valido o, al contrario, debba essere scartato. Sul punto M. FERRARI, *Information and Beyond: The Role of Private Certification Bodies*, in F. LEONINI - M. TALLACHINI - M. FERRARI (eds.), *Innovating Food, Innovating the Law*, Tricase (Le), 2014, p. 57.

³⁶ Cfr. <https://www.mela-pinklady.com/it/pink-lady-un-marchio-impegnato/una-filiera-responsabile/>.

³⁷ Cfr. <https://www.mela-pinklady.com/it/pink-lady-un-marchio-impegnato/il-controllo-della-qualita-pink-lady/>. Il sito riporta che circa il 65-70% delle mele sono commercializzate sotto il marchio *Pink Lady*. Altre mele più piccole sono commercializzate sotto il marchio *PinKids*, mentre le mele che non superano gli standard qualitativi richiesti sono utilizzate nell'industria alimentare e mangimistica.

sull'esclusività riconducibile al brevetto: una volta che quest'ultimo è spirato, l'investimento in termini di *branding* effettuato può essere ulteriormente capitalizzato grazie alla presenza del marchio. In secondo luogo in molti casi i club estendono il sistema delle *royalties* dalla pianta al prodotto. In particolare, il corrispettivo previsto nella licenza non è più solo richiesto, *una tantum*, all'atto di vendita della pianta; accanto a questa prima voce viene infatti prevista una seconda *royalty*, annuale, commisurata agli ettari di terreno coltivati³⁸. In terzo luogo, si assiste ad un aggiramento, sul piano commerciale, della previsione contenuta nell'art. 20, par. 1 lett. *b*), della Convenzione UPOV a mente della quale la denominazione della varietà è da considerarsi generica e può quindi essere utilizzata liberamente in connessione alla varietà stessa. Questa disapplicazione è resa possibile dal complesso sistema di licenze che caratterizza la vita dei club varietali: le licenze sono di fatto concesse solo a quei vivaisti e/o produttori che fanno parte del club e che, in quanto tali, sono tenuti a rispettare certi requisiti anche con riferimento all'impiego della denominazione protetta. In tal modo la denominazione varietale diviene effettivamente generica solo quando la privativa sulla varietà viene meno perché a quel punto la varietà può essere commercializzata senza più alcuna restrizione. Discorso diverso per i frutti: anche dopo il venir meno della privativa sulla varietà, il permanere del marchio impedirà di commercializzare i frutti del raccolto sotto il nome registrato come marchio salvo che non si sia ottenuta apposita licenza oppure che non si decida di commercializzare i frutti sotto un diverso nome e/o segno distintivo.

Il secondo gruppo di effetti ha un raggio di azione più esteso che supera l'ambito della proprietà intellettuale. Il sistema dei club condiziona in misura significativa le scelte produttive degli agricoltori perché rafforza il legame tra scelta varietale a monte e commercializzazione del prodotto a valle. Questa dinamica comprime lo spazio decisionale lasciato agli agricoltori con riflessi prima di tutto sulla loro autonomia imprenditoriale ma, in una prospettiva più ampia, sulla biodiversità³⁹. I due aspetti sono evidentemente legati tra loro: la limitazione delle possibilità di scelta su cosa coltivare, dipendente dal controllo sugli sbocchi dei frutti ricavati in termini di commercializzazione, può portare a privilegiare quelle varietà, protette da un sistema a club, che hanno un mercato 'sicuro' e, quindi, a impoverire le

³⁸ SANSVINI - LUGLI, *La situazione brevettuale delle nuove varietà da frutto in Italia e in Europa*, cit., pp. 17-18.

³⁹ *Ibid.*, p. 18.

varietà effettivamente coltivate. Ma la forte connessione che si genera tra scelte varietali e sbocchi di mercato ha evidenti ripercussioni anche in tema di concorrenza.

Sotto quest'ultimo profilo, le pratiche adottate dai club varietali e, in particolare, il contenuto delle licenze concesse agli agricoltori sono state talora oggetto di contestazione in sede giudiziale. In particolare due casi meritano di essere brevemente considerati perché sollevano questioni giuridiche in parte diverse. Il primo è un caso spagnolo le cui vicende processuali sono iniziate nel 2010 con un ricorso presentato di fronte alla *Comisión nacional de los mercados y la competencia* e si sono concluse nel 2018 con una decisione del *Tribunal Supremo*. Oggetto del ricorso da parte di un'associazione di agricoltori era il sistema di tracciabilità delle produzioni implementato dal *Club de variedades vegetales protegidas*. Quest'ultimo è il mandatario di *Carpa dorada*, società licenziataria per la Spagna e il Portogallo della varietà di mandarini denominata *Nadorcott* protetta da un certificato varietale di cui è titolare un costituente francese⁴⁰. Ad essere contestato era il fatto che il sistema di tracciabilità avrebbe dato luogo ad una restrizione delle possibilità di commercializzazione dei mandarini, violando così le norme in materia di concorrenza⁴¹. In particolare, tutti i produttori che intendevano coltivare la varietà *Nadorcott* erano tenuti, in un primo momento, a divenire soci del club e ad implementare il sistema di tracciabilità delle produzioni; in un momento successivo venne eliminato l'obbligo di associarsi al club, mentre venne mantenuto quello di aderire al sistema di tracciabilità. Quest'ultimo consisteva in un catasto in cui erano annotate tutte le particelle coltivate con la varietà in questione; i distributori, anch'essi parte del club o comunque legati contrattualmente ad esso, potevano commercializzare unicamente i mandarini provenienti da varietà coltivate in appezzamenti inseriti nel catasto. Secondo il club, il sistema di tracciabilità era necessario per contrastare la presenza di piantagioni non autorizzate della varietà *Nadorcott* e quindi, in ultima istanza, per difende-

⁴⁰ Si tratta della medesima varietà di mandarini oggetto della controversia decisa da Corte di giustizia UE, 19 dicembre 2019, cit.

⁴¹ Differenzia l'analisi della validità delle clausole che limitano i canali di distribuzione dei prodotti a seconda che la licenza riguardi un brevetto o un marchio D. SARTI, *Proprietà intellettuale, interessi protetti e diritto antitrust*, in *Rivista di diritto industriale*, 2002, I, pp. 543, 552-553: nel caso dei brevetti tali clausole sarebbero illegittime in quanto contrarie al diritto antitrust, nel caso dei marchi sarebbero invece valide a determinare condizioni. Sui rapporti tra diritto antitrust e marchi cfr. C.E. MAYR, *Marchio ed antitrust*, in A. FRIGNANI - R. PARDOLESI - A. PATRONI GRIFFI - L.C. UBERTAZZI (a cura di), *Diritto antitrust italiano*, vol. I, Bologna, 1993, p. 489.

re i diritti di proprietà intellettuale del costituente francese. La *Comisión nacional de los mercados y la competencia*⁴² prima e il *Tribunal supremo*⁴³ poi ritengono che l'argomento addotto a difesa non sia sufficientemente fondato poiché il sistema di tracciabilità creato va oltre quanto necessario per tutelare la privativa vegetale. La *Comisión* aggiunge inoltre che le pratiche imposte dal club ai suoi aderenti non costituiscono un sistema di distribuzione selettiva, consentito a certe condizioni dal reg. n. 330/2010⁴⁴, poiché limitato solo alle fasi di produzione e condizionamento con esclusione di quelle di distribuzione⁴⁵. Il secondo caso, italiano, riguarda la varietà di uva da tavola denominata *Apirene*, apprezzata perché senza semi. Il Comitato libero agricoltori e commercianti di Puglia e Basilicata ha presentato un ricorso presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato lamentando che i contratti di licenza e le altre pratiche utilizzate dal club detentore dei diritti di privativa sulla varietà *Apirene* danno luogo a violazioni non solo delle norme in materia di concorrenza, ma anche di quelle che vietano pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare⁴⁶. Il caso non risulta essere stato ancora discusso di fronte all'Autorità, ma involge profili in parte diversi rispetto al caso spagnolo in quanto prospetta la possibilità di utilizzare le norme che il legislatore italiano ha introdotto nel 2012 a disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari.

4. Si possono a questo punto abbozzare alcune brevi note a margine del fenomeno dei club varietali. Emerge in primo luogo la centralità delle privative. Queste rappresentano il fulcro attorno a cui costruire un reticolo di strumenti e prassi volte, in ultima analisi, ad assicurare il controllo produttivo e commerciale dell'intera filiera. Rispetto alle forme tradizionali di integrazione verticale⁴⁷, emergono tre peculiarità. La prima riguarda i soggetti che guidano il processo di integrazione. Nelle forme classiche, sono

⁴² *Comisión nacional de los mercados y la competencia*, 4 luglio 2013, S/0312/10.

⁴³ *Tribunal supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo - Sección Tercera*, sentenza n. 482/2018 del 21 marzo 2018.

⁴⁴ Reg. (UE) n. 330/2010 della Commissione del 20 aprile 2010 relativo all'applicazione dell'art. 101, par. 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi verticali e pratiche concordate.

⁴⁵ R. AMILS, *Spain*, in *The Intellectual Property and Antitrust Law Review*, 2018, pp. 169, 171.

⁴⁶ Si veda l'interrogazione presentata in Senato dal Senatore De Bonis il 16 gennaio 2020 (Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-02742).

⁴⁷ A. JANNARELLI, *I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *I contratti agrari*, Utet, Torino, 2015, p. 275.

i trasformatori o i distributori a coordinare i diversi attori della filiera in modo da garantirsi forniture stabili da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo⁴⁸; nel caso dei club varietali, l'integrazione è invece guidata dai costitutori di una nuova varietà, invertendo, per così dire, i poli della verticalizzazione. La seconda peculiarità riguarda il ruolo del contratto. Apparentemente in entrambi i casi il contratto riveste un ruolo centrale. Se questo è vero in termini generali, uno sguardo più attento mostra come i tipi di contratto che entrano in gioco siano diversi: nei modelli tradizionali si tratta infatti di contratti di produzione⁴⁹, mentre nei club varietali di contratti associativi e di licenza. Evidentemente il ricorso, nelle due ipotesi, a diversi tipi di contratto costituisce il riflesso del fatto che diversi sono i soggetti promotori del processo di integrazione. Ma la prima peculiarità in ordine logico che va sottolineata è rappresentata dalla presenza di titoli di esclusiva su una risorsa (la varietà vegetale) che è imprescindibile per l'esistenza della filiera stessa. Si torna così all'affermazione fatta in apertura di queste conclusioni, vale a dire la centralità delle privative nello spiegare il funzionamento dei club varietali. Quello che invece rimane costante è la posizione di intrinseca debolezza della parte agricola, potenziale vittima di questi processi di integrazione a prescindere che partano da un capo o dall'altro della filiera⁵⁰.

All'interno dei diversi tipi di privative impiegate, il ricorso ai marchi merita una riflessione aggiuntiva non solo perché, come notato, attraverso di essi si riesce ad estendere la tutela sia in termini di oggetto, ricomprendendo in essa anche ai frutti derivanti dalle varietà protette, sia in termini temporali, seppur limitatamente ai soli frutti; ma anche perché il marchio viene utilizzato in una funzione diversa da quella che gli è normalmente attribuita. Mentre tradizionalmente si ritiene che il marchio serva ad indicare l'impresa che produce o immette sul mercato il prodotto, vale a dire l'origine commerciale di un bene, nel caso dei club varietali il marchio è apparentemente utilizzato per proteggere l'innovazione che sta dietro il prodotto. Ciò equivale a dire che, funzionalmente, il marchio deborda nel campo di operatività del brevetto. Che effettivamente il marchio sia in grado di svolgere questa diversa e ulteriore funzione è oggetto di discussione

⁴⁸ JANNARELLI, *I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, cit., pp. 281-282.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 296 ss.

⁵⁰ Sulla posizione di debolezza intrinseca della parte agricola e come tale carattere costituisca la cifra distintiva del diritto agrario A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, pp. 511, 529 ss.

in dottrina⁵¹. Le questioni più controverse sono due: 1) se e in quale misura il marchio sia effettivamente in grado di promuovere maggiori livelli di innovazione; 2) nel caso in cui si risponda affermativamente alla prima questione, se la disciplina del marchio debba essere modificata per rafforzare tale funzione pro-innovativa.

Limitandoci alla prima questione, nella parte iniziale della proposta di direttiva sui marchi di impresa la Commissione nota: «un marchio d'impresa serve a contraddistinguere i prodotti e i servizi di un'impresa. È mediante il marchio che un'impresa può attirare e fidelizzare i clienti, creando valore e crescita. Il marchio funziona in questo caso come motore di innovazione: la necessità di mantenerne l'utilità promuove gli investimenti in R&S [Ricerca e Sviluppo], il che porta a sua volta ad un processo continuo di miglioramento e sviluppo del prodotto»⁵²; nello stesso anno la *World Intellectual Property Organization* ha sottolineato come il marchio rappresenti un fattore di innovazione e che le imprese più innovative investono ingenti risorse nel *branding*⁵³. La dottrina che si è occupata più recentemente del tema ha però notato che una funzione realmente pro-innovativa del marchio si ha solo nel caso in cui questo venga utilizzato per forme di innovazione che non possono essere protette dal brevetto e che normalmente riguardano il settore dei servizi oppure nuove modalità di marketing. I club varietali ricadono in questa seconda ipotesi poiché il marchio è utilizzato strategicamente per proteggere uno schema distributivo innovativo, con il *caveat* che il significato del termine innovazione in questo contesto è piuttosto indefinito e non coincide con quello, molto più preciso e tecnicamente controllato, che si ha nel campo brevettuale⁵⁴. A questa prima ragione di

⁵¹ D. GANGJEE, *Trade Marks and Innovation?*, in G.B. DINWOODIE - M.D. JANIS (eds.), *Trade Mark Law and Theory II: Reform of Trade Mark Law*, Cheltenham, 2020 (in corso di pubblicazione) e disponibile all'URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3658725.

⁵² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi di impresa, 27 marzo 2013, COM(2013) 162 final, 2.

⁵³ WIPO Report, *Brands-Reputation and Image in the Global Marketplace*, 2013, p. 3: «Companies which invest heavily in branding are also often highly innovative. Indeed, branding can be an important complement to product innovation. By generating demand and willingness to pay, branding enables firms to profit from investing in technology and design. Branding thus emerges as an important element of a vibrant innovation ecosystem».

⁵⁴ Si tratta peraltro di un'evoluzione figlia dei tempi in cui si è sempre più consapevoli dell'importanza non solo di sviluppare innovazione, ma anche di commercializzarla fino a far diventare quest'ultimo aspetto parte del ciclo di innovazione stesso. Così GANGJEE, *op. cit.*, p. 13: «(...) innovation paradigms have evolved. Contemporary approaches emphasise the gradual displacement of a materialist, technologically deterministic approach to innovation by

impiego dei marchi se ne può aggiungere una seconda, più scontata: il marchio permette di allungare il periodo entro cui recuperare i costi dell'innovazione e/o conseguire vantaggi da essa. Si tratta di ipotesi in cui la sinergia tra brevetti e marchi ha natura modulare, dà luogo ad effetti che alcuni autori reputano *welfare-enhancing* e che sembrano trovare un primo riscontro nel settore alimentare, farmaceutico e dei fitofarmaci⁵⁵.

La seconda nota riguarda il fatto che tra gli strumenti impiegati associazioni e contratti di licenza assumono particolare rilievo in quanto costituiscono mezzi di promozione e al contempo di *enforcement* delle privative, rendendo possibile l'adozione (se non, in taluni casi, l'imposizione) di ulteriori strumenti di controllo quali i catasti degli appezzamenti coltivati e i sistemi di tracciabilità. L'effetto di controllo che i club varietali mirano a realizzare non deve essere necessariamente descritto a tinte fosche. Al contrario, se improntato ad una reale e leale cooperazione tra i diversi attori della filiera e finalizzato ad una giusta ripartizione dei rischi e benefici, i club possono dar luogo a forme di governo della filiera eque e condivise che riducano alcune delle distorsioni che caratterizzano tradizionalmente la filiera agroalimentare. Al contempo bisogna essere consapevoli del fatto che i club, per loro stessa natura, rappresentano modelli chiusi al cui interno le distorsioni cui si è fatto cenno possono essere amplificate nel caso in cui un membro, in posizione di dominanza, abusi della propria posizione a danno degli altri membri. In tal senso il tema delle pratiche sleali e di come queste incidano, in una prospettiva di giustizia contrattuale, sulla distribuzione di valore è di grande significato anche nel caso dei club varietali. Peraltro, la natura chiusa dei club produce potenziali esternalità negative non solo a danno dei membri del club stesso, ma anche per il mercato. A venire in ri-

a social constructivist approach, where the successful adoption and diffusion of technology depends on effective commercialisation and market development».

⁵⁵ G. PARCHOMOVSKY - P. SIEGELMAN, *Towards an Integrated Theory of Intellectual Property*, in *Virginia Law Review*, 2002, 88, pp. 1455, 1473: «*The combination of patent and trademark protection generates two complementary advantages for the intellectual property holder. First, the limited monopoly afforded by patent protection may facilitate the establishment of brand loyalty during the patent life. Thus, patent protection enhances the value of the company's mark. Second, brand loyalty enables patentees to preserve some of their market share after the patent protection expires. This implies that trademark protection can supplement patent protection. The net effect of combining patents and trademarks is stronger protection than that afforded by either alone. Surprisingly, however, we demonstrate that despite this stronger protection for patentees, lever-aged patents are actually welfare-enhancing, since they mitigate patentees' disposition to price monopolistically*». Nel settore farmaceutico si veda altresì K. JENNEWAIN - T. DURAND - A. GERYBADZE, *When Brands Complement Patents in Securing the Returns from Technological Innovation: The Case of Bayer Aspirin*, in *Management International*, 2010, 14, p. 73.

lievo, in questo senso, sono i potenziali effetti anti-competitivi che possono scaturire dai modelli descritti nelle pagine precedenti e che si inseriscono, più ampiamente, nel dibattito relativo ai rapporti tra concorrenza e licenze di private⁵⁶. Sia il caso dell'uva da tavola *Apirene* sia dei mandarini *Nadorcott* sono i primi segnali dei conflitti a cui il modello dei club varietali può dar luogo.

⁵⁶ In generale, con riferimento ai brevetti SENA, *I diritti sulle invenzioni e sui modelli di utilità*, cit., p. 346 ss.; D. SARTI, *Circolazione dei prodotti brevettati e diritto antitrust*, in A. FRIGNANI - R. PARDOLESI - A. PATRONI GRIFFI - L.C. UBERTAZZI (a cura di), *Diritto antitrust italiano*, vol. I, Bologna, 1993, 419. Specificamente sui rapporti tra concorrenza e licenze VANZETTI - DI CATALDO, *Manuale di diritto industriale*, cit., pp. 472-473; V. DI CATALDO, *Distruzione creatrice e licenze di brevetto: regole di concorrenza, razionalità economica ed etica del mercato*, in *Riv. dir. industriale*, 2011, I, pp. 49, 60 ss. il quale nota l'approccio ambivalente che il diritto antitrust ha rispetto, specificamente, alle licenze di brevetto perché, da un lato, permettono la diffusione di tecnologie innovative e, dall'altro lato, possono contenere clausole che limitano la concorrenza tra licenziante e licenziatario; M. BERTANI, *Proprietà intellettuale, antitrust e rifiuto di licenze*, Giuffrè, Milano, 2004, in particolare p. 55 ss.; V. MOSCA, *Diritti di proprietà intellettuale e disciplina delle concentrazioni - Rassegna delle decisioni comunitarie (2015)*, in *Concorrenza e mercato*, 2016, 611, 613 ss.; G. COLANGELO, "Antitrust", *standard ed impegni di licenza: il caso "Huawei"*, nota a CGUE sez. V 16 luglio 2015 (causa C-170/13), in *Il Foro italiano*, 2015, fasc. 10, IV, c. 477; A. TOFFOLETTO - L. TOFFOLETTI, *I rapporti tra IPRs e antitrust. Funzioni, ancoraggi, bilanciamenti*, in *AIDA*, 2014, p. 337; B. CARUSO, *Diritti di proprietà intellettuale e intese restrittive della concorrenza: principali decisioni e sviluppi normativi dell'ultimo decennio nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Concorrenza e mercato*, 2012, p. 481; V. DI CATALDO, *Contratti di licenza, obbligo di uso dell'invenzione e clausole restrittive della concorrenza*, in *Giur. comm.*, 2010, I, p. 377.

LAURA COSTANTINO

**LA PROBLEMATICA DEI PREZZI DEI PRODOTTI AGRICOLI:
STRUMENTI NORMATIVI DI TUTELA
TRA ANTICHI PROBLEMI E NUOVE CRISI**

ABSTRACT

La determinazione dei prezzi dei prodotti agricoli rappresenta una problematica centrale in riferimento all'obiettivo di tutelare il reddito dei produttori agricoli, favorire la competitività e migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore. Dopo l'analisi delle disposizioni normative volte a tutelare la posizione dell'impresa agricola all'interno della filiera, avuto riguardo anche al ruolo del lavoro in agricoltura quale componente essenziale nella ricerca dell'equa distribuzione del valore lungo la filiera, il lavoro esamina le principali problematiche causate dall'emergenza epidemiologica e i primi interventi normativi atti a contrastarle.

Price determination of agricultural products is a central issue with regard to the objective of increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture, promoting competitiveness and improving the position of farmers in the value chain. After analysing the regulatory provisions aimed at protecting the position of the agricultural enterprise within the agri-food chain, having regard also to the role of work in agriculture as an essential component in the search for the fair distribution of value, the paper examines the main problems caused by the epidemiological emergency and the first measures to contrast them.

PAROLE CHIAVE: Prezzi dei prodotti agricoli – Distribuzione del valore – Filiera agroalimentare.

KEYWORDS: *Prices of Agricultural Products – Fair Distribution of Value – Agri-Food Chain.*

SOMMARIO: 1. Il reddito dei produttori agricoli tra sfide vecchie e nuove. – 2. Il ricorso al formalismo negoziale nelle relazioni contrattuali quale strumento di tutela dei produttori primari. – 3. Indici normativi per la determinazione del prezzo. – 4. Il lavoro in agricoltura quale componente essenziale nella ricerca dell'equilibrio nella distribuzione del valore lungo la filiera. – 5. L'emergenza Sars Cov 2 e gli interventi normativi di sostegno all'agricoltura. – 6. Il problema della distribuzione del valore lungo la filiera agroalimentare tra (timidi) interventi legislativi e nuove crisi alimentari.

1. Il prodotto agricolo ha, com'è noto, alcune peculiari caratteristiche che lo differenziano rispetto a qualunque altro bene sul mercato: da un lato è un bene primario e necessario a garantire l'alimentazione della popolazione; dall'altro è altamente deperibile; è difficilmente quantificabile in anticipo la sua resa, per la quale sono possibili solo alcune previsioni; anche la qualità è soggetta a variabili difficilmente controllabili dal produttore come fattori climatici, patologie delle piante o malattie degli animali. L'agricoltura è una attività che ha a che fare con il vivente e dunque è soggetta ai tempi e alle variabili naturali, in riferimento alle quali l'uomo ha una capacità di governo del rischio solo parziale. La gestione del rischio in agricoltura è ancora al centro dell'attenzione nell'attuale processo di riforma della PAC¹.

Nella Relazione della Corte dei Conti sui redditi dei produttori agricoli² si analizzano tre tipi di rischio influenti sui mercati agroalimentari: rischi normali che si verificano di frequente e sono fondamentalmente legati alla natura dell'attività economica agricola; rischi assicurabili sul mercato, meno frequenti ma che comportano una difficoltà maggiore di gestione per gli agricoltori e che sono gestibili attraverso strumenti assicurativi o attraverso il ricorso a fondi di mutualizzazione (oltre che tramite il ricorso agli

¹ Nel reg. (UE) n. 1305/2013, il legislatore europeo ha esteso l'attenzione ai rischi economici, legati alla volatilità dei prezzi (30° considerando). Sull'evoluzione della PAC in riferimento alla gestione del rischio in agricoltura, si rinvia al recentissimo contributo di S. BOLOGNINI, *Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2020, p. 167 ss.; l'Autrice giustamente rileva, in riferimento agli scenari che sembrano delinearli nelle proposte di regolamento per la PAC *post* 2020, che «è ancora ben radicata l'idea che solo facendo leva sulla capacità attrattiva del sostegno pubblico si possano perseguire gli obiettivi prioritari della PAC» (p. 218).

² CORTE DEI CONTI, *Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive*, n. 23/2019.

Nella Comunicazione della Commissione “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura” (COM(2017) 713 final) si esprime la volontà di «elaborare un'impostazione integrata e coerente della prevenzione e gestione dei rischi e della resilienza, capace di coniugare, in maniera complementare, gli interventi a livello dell'UE con le strategie degli Stati membri e gli strumenti del settore privato che intervengono sulla stabilità dei redditi e i rischi climatici».

strumenti del sostegno pubblico); rischi derivanti da eventi catastrofici, meno frequenti e gestibili esclusivamente tramite il sostegno pubblico.

Dall'analisi statistica effettuata dalla Corte dei Conti e pubblicata nella Relazione, risulta evidente che le principali cause di perdite, così come percepite dagli agricoltori, consistono nelle avversità atmosferiche (45%), seguite dalle fluttuazioni dei prezzi di mercato (24%). Tra le misure di prevenzione adottate a livello della singola azienda agricola, quelle più praticate sono la rotazione delle colture e la scelta per colture più resistenti, seguite di poco dalla predisposizione di contratti scritti. Dunque, il ricorso al formalismo negoziale viene percepito come una importante forma di tutela dalle imprese agricole.

A questi dati si aggiunge un altro indice significativo, ovvero che il 54% degli agricoltori europei non dispone di un'assicurazione e non ha fatto ricorso ad un fondo di mutualizzazione, in quanto considerati, dalla maggior parte di essi, troppo onerosi.

L'importanza di centrare l'azione politica europea sulla tutela del reddito dei produttori agricoli è espressa chiaramente nella Proposta di Regolamento della nuova PAC³: i primi tre obiettivi indicati dall'art. 6 consistono nel sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare; migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività; migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore.

L'attenzione al reddito delle imprese agricole è la premessa del documento rappresentativo del c.d. *Green Deal*: il passaggio ad un sistema alimentare sostenibile presuppone una "sussistenza sostenibile" per i produttori primari, ancora svantaggiati in termini di reddito; tra gli obiettivi indicati nel documento, si individua la necessità di preservare l'accessibilità economica degli alimenti, assicurando «rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento (...) garantendo allo stesso tempo l'integrità del mercato unico e la salute e la sicurezza sul lavoro»⁴.

³ COM(2018) 392 final, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁴ Bruxelles, 20 maggio 2020 COM(2020) 381 final "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni". Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente: «(...) Il passaggio a un sistema alimentare sostenibile

Il documento introduce nel dibattito politico europeo alcuni elementi nuovi che affiancano le annose questioni relative alla tutela reddituale dei produttori e la garanzia di prezzi accessibili per il consumatore; nel testo si fa esplicito riferimento alla catena del valore alimentare, analizzandone, poi, i principali deficit conseguenti alla pandemia causata dal virus Sars Cov 2 (interruzioni a livello logistico delle catene di approvvigionamento, carenze di manodopera, perdita di alcuni mercati e cambiamento dei modelli di consumo).

Dunque, si analizzerà lo strumentario giuridico utile per migliorare la redditività delle imprese lungo la filiera, garantendo un'equa distribuzione del valore; successivamente si esamineranno le principali problematiche causate dall'emergenza epidemiologica e gli interventi normativi atti a contrastarle.

2. La politica agricola comune in Europa ha visto una evoluzione peculiare: dal sistema dei prezzi amministrati si è passati ad un sistema concorrenziale nel quale l'agricoltura è pienamente inserita. L'attuale sistema di governo dei mercati agricoli affida, com'è noto, un ruolo centrale alle organizzazioni di produttori, che rappresentano lo strumento operativo dell'associazionismo agricolo.

La disciplina relativa alle OP e alle OI è stata affiancata da una serie graduale di interventi normativi, finalizzati ad introdurre nel sistema di governo delle relazioni negoziali, dei vincoli nella stipulazione di contratti di vendita dei prodotti agricoli, a tutela dapprima di particolari settori di mercato e oggi dell'intero sistema di produzione agricolo⁵.

può apportare benefici ambientali, sanitari e sociali, offrire vantaggi economici e assicurare che la ripresa dalla crisi ci conduca su un percorso sostenibile. Per il successo della ripresa e della transizione è essenziale garantire una sussistenza sostenibile ai produttori primari, che sono ancora svantaggiati in termini di reddito. L'agricoltore medio dell'UE guadagna attualmente circa la metà del lavoratore medio nell'economia in generale». Tra gli obiettivi: «Preservare l'accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento, con l'obiettivo ultimo di rendere gli alimenti più sostenibili anche più accessibili dal punto di vista economico, migliorare la competitività del settore UE dell'approvvigionamento, promuovere il commercio equo e creare nuove opportunità commerciali, garantendo allo stesso tempo l'integrità del mercato unico e la salute e la sicurezza sul lavoro».

⁵ L'attenta analisi dottrinale che ha da tempo avanzato riflessioni sul punto, si riferisce alle regole predisposte in materia di relazioni negoziali all'interno della filiera agro-alimentare in termini di "formalismo negoziale", ovvero quell'insieme di nuovi vincoli che il legislatore impone di rispettare nella stipulazione di determinati contratti, al fine di intervenire sull'equilibrio delle relazioni negoziali, in quei particolari settori produttivi caratterizzati da un significativo squilibrio nelle posizioni di forza negoziale tra le parti; circoscrivendo i riferi-

L'evento che ha fornito la spinta decisiva verso una regolamentazione negoziale rigorosa è rappresentato dal crollo dei prezzi del latte crudo, avvenuto nel 2008/2009. Il reg. (UE) n. 261/2012 sui rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (che ha modificato l'allora vigente reg. n. 1234/2007), nasce dalla constatazione che il brusco calo dei prezzi dei prodotti lattiero-caseari di base non si è tradotto in una diminuzione dei prezzi di questi prodotti a livello dei consumatori; nella maggior parte dei Paesi e per la maggior parte dei prodotti del settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari è, così, aumentato per i settori a valle il margine lordo (*considerando 2*); si è registrato uno squilibrio del potere di contrattazione all'interno della filiera tra agricoltori e latterie, che può portare a pratiche commerciali sleali; in particolare gli agricoltori al momento della consegna non sono in grado di sapere che prezzo otterranno per il loro latte, in quanto di frequente il prezzo è fissato dalle latterie molto più tardi (*considerando 5*).

Dall'entrata in vigore del regolamento, dunque, gli Stati membri possono prevedere che i contratti di fornitura di latte crudo siano stipulati in forma scritta; in tal caso, il contratto o l'offerta scritta (da stipulare prima della consegna) devono contenere i seguenti elementi: prezzo (determinato o determinabile); volume di latte crudo da consegnare; durata del contratto (determinata o indeterminata, con clausole di risoluzione); modalità e termini di pagamento; modalità per la raccolta e la consegna del latte crudo; norme applicabili in caso di forza maggiore.

Con l'introduzione del reg. (UE) n. 1308/2013 il legislatore europeo ha previsto che gli Stati possano estendere la disciplina sulle relazioni negoziali nel settore del latte, anche ad altri settori (art. 168).

Una ulteriore modifica è stata successivamente introdotta a seguito dell'entrata in vigore del reg. (UE) n. 2017/2392 (c.d. "Regolamento Omnibus"): l'art. 168 è stato modificato con l'introduzione del par. 1-*bis*: qualora gli Stati membri non si avvalgano delle possibilità previste dal par. 1, un produttore, un'organizzazione di produttori o un'associazione di organiz-

menti agli scritti più recenti, si rinvia a A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018; ID., *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 1 ss.; ID., *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti-lattiero caseari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 179; ID., *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agro-alimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 545.

zazioni di produttori, con riguardo ai prodotti agricoli in un settore di cui all'art. 1, par. 2, diverso dal settore del latte, dei prodotti lattiero-caseari e dello zucchero, può esigere che la consegna dei suoi prodotti a un trasformatore o distributore formi oggetto di un contratto scritto tra le parti e/o di un'offerta scritta per un contratto da parte dei primi acquirenti.

In difetto di determinazione da parte dello Stato, il singolo produttore, OP o AOP possono esigere, dunque, che la consegna dei prodotti ad un trasformatore o distributore formi oggetto di un contratto scritto; l'obbligatorietà non opera se il primo acquirente è una micro impresa, piccola impresa o media impresa (ai sensi della Raccomandazione 2003/361/CE).

Dunque, il formalismo negoziale introdotto dal legislatore a tutela delle relazioni negoziali "sensibili" riceve un'importante eccezione, ovvero l'obbligatorietà della forma scritta opera solo in presenza di una grande impresa acquirente. Il requisito dimensionale individuato dal legislatore europeo per determinare le ipotesi di obbligatorietà dei vincoli negoziali viene riproposto anche nella direttiva (UE) n. 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare. Come è stato efficacemente rilevato, nonostante la direttiva nasca intorno all'esigenza di migliorare il ruolo dei produttori lungo la filiera agroalimentare, gli effetti positivi che possono scaturire da tale direttiva non sono in grado di incidere sui *deficit* strutturali dei mercati agricoli⁶. Il testo della Direttiva individua le pratiche commerciali sleali messe in atto da operatori economici distinti in base al fatturato; la presunzione di slealtà non opera per tutte le transazioni commerciali che avvengono lungo la filiera, ma solo per quelle che coinvolgono operatori con un diverso fatturato.

Com'è noto, in Italia è stato introdotto l'art. 62 ("Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari"), d.l. n. 1 del 2012, convertito in legge n. 27 del 2012⁷ che estende

⁶ A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, cit. Sulle pratiche commerciali sleali nei rapporti di filiera si rinvia al volume di N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2017.

⁷ La riflessione della dottrina sull'art. 62 è ormai vasta. Considerazioni critiche sull'efficacia della normativa nazionale in riferimento all'obiettivo di tutela dei *farmers* sono espresse da A. JANNARELLI, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agro-alimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, cit.; ID., *La delibera dell'autorità garante della concorrenza e dei mercati (AGCM) del 6 febbraio 2013, n. 2422 (contenente "il regolamento sulle procedure in materia di disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e commerciali")*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 32 ss. Sull'efficacia del sistema sanzionatorio adottato dalla norma, si rinvia alle considerazioni di

le regole a tutti i contratti stipulati lungo la filiera, rivelandosi quale intervento disciplinare non specificamente rivolto alla tutela reddituale delle imprese agricole. Significativi, in tal senso, sono i primi provvedimenti applicativi della norma da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato; in particolare, il primo provvedimento con il quale l'Autorità è intervenuta a comminare una sanzione alla Coop, in seguito alla risoluzione ingiustificata di contratti di fornitura da parte della stessa, accertata la sussistenza di un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale, non è riuscito ad evitare la cessazione dell'attività da parte del fornitore di ortofrutta, che non ha potuto collocare sul mercato la produzione in tempi estremamente ristretti ed in mancanza di un congruo preavviso.

Nel 2016 assistiamo ad un altro intervento legislativo, rappresentato dalla legge n. 154 del 2016, art. 14, volto a tutelare ancora una volta il settore lattiero-caseario, colpito nuovamente da una crisi dei prezzi: le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale nel settore del latte, possono agire in giudizio per l'inserzione degli elementi obbligatori nei contratti di cessione del latte crudo.

3. Se le norme fin qui citate hanno introdotto importanti vincoli negoziali a tutela della condizione reddituale dell'imprenditore agricolo, resta il problema della determinazione del prezzo del prodotto⁸. Quanto agli elementi normativi utili sotto quest'ultimo profilo, il reg. n. 1308/2013, all'art. 168, stabilisce che il prezzo «è fisso ed è stabilito nel contratto o è calcolato combinando vari fattori stabiliti nel contratto, che possono comprendere indicatori di mercato che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, le quantità consegnate e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli consegnati». Seppure la norma appaia importante nell'ottica di individuazione di parametri per la determinazione del prezzo, gli indici di riferimento introdotti dal legislatore non rappresentano elementi oggettivi che siano in grado da soli di assicurare un prezzo equo; in riferimento alla quantità, è evidente che questa è condizionata da variabili difficilmente governabili dall'impresa agricola e dunque non può rappresentare una

L. RUSSO, *Le violazioni all'art. 62, d.l. n. 1 del 2012 tra responsabilità civile e sanzioni amministrative*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2012. Da ultimo, e in una prospettiva più ampia, vd. L. RUSSO, *Le clausole contrattuali "ingiustificatamente gravose" nei contratti della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2020, p. 220.

⁸ Sul punto, si rinvia al lavoro di I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2018, p. 47 ss.

clausola di sicurezza; quanto alla qualità, questa è spesso stabilita a monte dall'acquirente (contratti di integrazione verticale) e dunque può rappresentare un elemento addirittura determinante la risoluzione del contratto (o il suo mancato rinnovo ove si tratti di contratti di durata).

Il Regolamento Omnibus ha introdotto una precisazione per il settore del latte, all'art. 148: qualora uno Stato membro decida di rendere obbligatorio un contratto scritto per la consegna di latte crudo ai sensi del par. 1, può stabilire: *i)* un obbligo per le parti di concordare un *rapporto* tra un determinato quantitativo consegnato e il prezzo da pagare per tale consegna. Si inserisce, dunque, il riferimento ad un elemento oggettivo.

All'art. 157, 1, lett. *c)*, è stato inserito, sempre per mezzo del Regolamento Omnibus, il punto XV, in riferimento agli obiettivi delle organizzazioni interprofessionali, ovvero stabilire clausole standard di ripartizione del valore ai sensi dell'art. 172-*bis*, comprendenti utili e perdite di mercato, determinando le modalità di ripartizione di eventuali evoluzioni dei relativi prezzi di mercato dei prodotti interessati o di altri mercati di materie prime. Ai sensi dell'art. 172 *bis*, fatte salve eventuali clausole di ripartizione del valore specifiche nel settore dello zucchero, «gli agricoltori, comprese le associazioni di agricoltori, e il loro primo acquirente possono convenire clausole di ripartizione del valore, comprendenti utili e perdite di mercato, determinando le modalità di ripartizione tra di loro di eventuali evoluzioni dei relativi prezzi del mercato per i prodotti interessati o di altri mercati di materie prime».

La disciplina nazionale, con l'art. 10-*quater* della legge n. 44 del 2019, intitolata “Disciplina dei rapporti commerciali nell'ambito delle filiere agroalimentari”, compone il quadro giuridico di riferimento, introducendo un vincolo temporale per i contratti di cessione stipulati *ex art.* 62, d.l. n. 1 del 2012, convertito il legge n. 27 del 2012, che devono avere una durata non inferiore ai 12 mesi, ad eccezione dei contratti di carattere stagionale (1° comma); attribuendo all'ISMEA il compito di elaborare mensilmente il costo medio di produzione dei prodotti agricoli al fine di consentire l'accertamento di situazioni di significativo squilibrio nei contratti di cessione (2° comma); stabilendo che la mancanza di una delle condizioni richieste dall'art. 168, reg. (UE) n. 1308/2013 e la fissazione di un *prezzo significativamente inferiore* ai costi medi di produzione, costituisce in ogni caso una pratica commerciale sleale (3° comma). La norma prevede, poi, sanzioni amministrative pecuniarie e attribuisce all'AGCM il compito di vigilare sul rispetto delle condizioni previste.

La norma richiede, dunque, la presenza di due elementi necessari al

fine di poter configurare una pratica commerciale sleale, ovvero la mancanza di uno degli elementi indicati dal reg. n. 1308/2013, insieme alla fissazione di un prezzo significativamente inferiore ai costi medi di produzione; dunque, la presenza di quest'ultimo elemento, non integra di per sé una pratica commerciale sleale, in presenza del rispetto delle condizioni stabilite dal legislatore europeo.

4. La posizione di fragilità dell'imprenditore agricolo lungo la filiera, se da un lato lo espone al rischio di subire l'imposizione di condizioni sfavorevoli da parte delle imprese acquirenti che esercitano una forza commerciale decisamente superiore, contribuisce al tempo stesso a comporre la problematica della redditività dell'impresa agricola, dalla quale la presente riflessione ha preso origine. Il ruolo dell'impresa agricola all'interno del mercato è determinante ai fini della tutela del reddito degli imprenditori che si occupano della coltivazione dei terreni e della cura e sviluppo degli animali da allevamento. Non può negarsi, dunque, che le problematiche della filiera, caratterizzate da una debolezza strutturale delle imprese agricole che comporta al tempo stesso l'incertezza nella determinazione del prezzo di vendita del prodotto, spesso molto basso, giochino un ruolo determinante anche nell'organizzazione dell'impresa stessa. Nell'organizzazione dei fattori di produzione dell'impresa agricola, un nodo importante e ancora centrale resta il lavoro, ed in particolare il lavoro nei campi, caratterizzato da uno scarso profilo di specializzazione tecnica che comporta, dunque, la piena fungibilità della prestazione lavorativa.

L'occupazione nel settore agricolo segue le dinamiche peculiari descritte nei paragrafi precedenti, in quanto strettamente collegata alla capacità di produrre reddito stabile; a queste peculiarità, si aggiunge che il lavoro in agricoltura, in particolare la raccolta, è tradizionalmente di breve durata e a carattere stagionale⁹. In questo contesto, si inseriscono organizzazioni di

⁹ Su questi profili si rinvia al contributo di M. D'ONGHIA - C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, in *Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona"*, 2018, e alla ricca bibliografia ivi citata; sull'inquadramento del fenomeno all'interno del settore agricolo, V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2, 2018, p. 245; V. LECCESE - D. SCHIUMA, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, n. 55, 2018. Nell'ottica della complessità dei fenomeni, in relazione alle debolezze e peculiari caratteristiche delle filiere agroalimentari, V. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 1, 2019, p. 7; I. SENATORI, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione*

reclutamento dei lavoratori, spesso illegali, che consentono l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoratori agricoli, sfruttando la posizione di estrema debolezza di questi ultimi. Data l'assenza di specializzazione del lavoro di raccolta e il carattere stagionale dello stesso, elevata è la frequenza di infiltrazioni illecite e/o mafiose che sfruttano categorie socialmente deboli, come ad esempio gli immigrati, facilmente ricattabili, scarsamente rappresentati da organismi sindacali di tutela e dunque difficilmente in grado di denunciare situazioni di sfruttamento, anche perché soggetti al ricatto di essere esclusi dai meccanismi, se pure illeciti, di reclutamento¹⁰.

Il legislatore ha introdotto una disciplina *ad hoc* per contrastare il fenomeno del caporalato, già nel 2011: l'art. 12 del d.l. n. 138 del 2011, convertito in legge n. 148 del 2011, ha introdotto nel codice penale l'art. 603-*bis*, sull'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro, successivamente modificato con l'entrata in vigore della legge n. 199 del 2016: salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque: 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno. La legge elenca anche alcuni indici di sfruttamento, tra i quali la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme rispetto ai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato. L'intervento legislativo del 2016 è certamente più organico e mirato, (la legge è intitolata "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo"), intervenendo con una disciplina penale più completa e integrando altre misure legislative collegate al fenomeno del caporalato. Tra le modifiche, il legislatore interviene anche ad aggiornare la Rete del lavoro agricolo di qualità

collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 4, 2019, p. 593.

¹⁰ Sul rapporto tra caporalato in agricoltura e immigrazione, W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2, 2018, p. 321 ss.; D. SCHIUMA, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, p. 87;

(modifiche all'art. 6 del d.l. n. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2014): la Rete del lavoro agricolo di qualità è istituita presso l'INPS e possono farne parte le imprese agricole che non abbiano riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, che non abbiano subito negli ultimi tre anni sanzioni amministrative per violazioni in materia di lavoro, legislazione sociale e rispetto degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e delle tasse, che siano in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi.

Alla Rete del lavoro agricolo di qualità possono aderire, attraverso la stipula di apposite convenzioni, gli sportelli unici per l'immigrazione, le istituzioni locali, i centri per l'impiego, le agenzie per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione.

Alla Rete sovraintende una cabina di regia composta da un rappresentante, tra gli altri, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentanti dei lavoratori subordinati delle imprese agricole, rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi dell'agricoltura. La cabina di regia delibera sulle istanze di partecipazione alla Rete del lavoro agricolo di qualità da parte delle imprese agricole, esclude le imprese che perdono i requisiti per farne parte, redige e aggiorna l'elenco delle imprese agricole che partecipano alla Rete e ne cura la pubblicazione sul sito internet dell'INPS. La cabina di regia monitora, inoltre, l'andamento del mercato del lavoro agricolo valutando, in particolare, il rapporto tra il numero dei lavoratori stranieri che risultano impiegati e il numero dei lavoratori stranieri ai quali è stato rilasciato il nulla osta per lavoro agricolo dagli sportelli unici per l'immigrazione; promuove iniziative in materia di politiche attive del lavoro, contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva, organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale, assistenza dei lavoratori stranieri immigrati; formula proposte al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in materia di lavoro e di legislazione sociale nel settore agricolo.

Un ruolo centrale nella disciplina è affidato al trasporto dei lavoratori agricoli, elemento chiave dei fenomeni di intermediazione illecita del lavoro: i soggetti provvisti di autorizzazione al trasporto di persone che siano in possesso dei requisiti stabiliti ai fini dell'adesione alla Rete, possono stipulare apposita convenzione con la Rete del lavoro agricolo di qualità per il trasporto dei lavoratori.

Dunque, la Rete rappresenta uno strumento di tipo promozionale, funzionale ad orientare gli imprenditori agricoli verso una gestione dei lavoratori subordinati rispettosa della legge, e contribuisce ad instaurare un dialogo stabile con tutti i soggetti coinvolti.

L'art. 9 della legge n. 199 del 2016, infine, prevede misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori stagionali di raccolta dei prodotti agricoli.

Il trasporto nei luoghi di raccolta e la sistemazione abitativa sono, infatti, i due punti cardine per una corretta e dignitosa gestione delle persone impiegate nei campi¹¹.

Il 20 febbraio 2020 è stato approvato dal Tavolo Caporalato, presso il Ministero del lavoro, il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022). Il Piano triennale sviluppa la strategia nazionale di contrasto al caporalato ed allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, assumendo come premessa fondamentale la complessità del fenomeno che si intende contrastare, che vede coinvolti i diritti fondamentali dei lavoratori insieme alle peculiari caratteristiche delle filiere agroalimentari che fungono da presupposto al caporalato, fornendo un utile terreno di diseguaglianze economiche tra imprese che costituiscono la trama dell'intricato tessuto economico-sociale dove trovano spazio i fenomeni illeciti di sfruttamento lavorativo. Il modello assunto è, dunque, quello della collaborazione inter-istituzionale, in modo da affrontare le problematiche in questione in modo congiunto ed organico, assumendo decisioni e intraprendendo azioni in seguito all'analisi della complessità delle filiere agroalimentari, dei fenomeni migratori, del mondo del lavoro.

Tra i dati riportati nel Piano triennale, si legge che il tasso di lavoro non regolare in agricoltura è il più elevato tra tutti i settori economici e raggiunge il 24,2% nel 2018.

In questo quadro, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali svolge la funzione di incentivare il settore agroalimentare, promuo-

¹¹ Grazie all'azione congiunta di enti pubblici ed esponenti del terzo settore, durante l'emergenza Sars Cov 2, la Regione Puglia ha gestito l'accoglienza di oltre 260 lavoratori provenienti da Paesi extra-UE, nella provincia di Foggia, garantendo sia le condizioni di alloggio dignitoso sotto un profilo ambientale, sia la sicurezza sanitaria, attraverso azioni di *screening* e monitoraggio costanti, insieme ad azioni di alfabetizzazione sociale e sanitaria rivolta alla popolazione target per veicolare informazioni di base sulle attività di tutela e promozione della salute, sulle misure di prevenzione da adottare nella attuale situazione epidemica, sulla organizzazione del sistema sanitario regionale.

vendo interventi per una migliore distribuzione del valore all'interno della filiera, con la finalità di garantire ai produttori un'equa remunerazione.

Dunque, la ricerca di un equilibrio nelle relazioni di filiera, al fine di garantire una equa distribuzione del valore del prodotto, partendo dal prodotto della terra, è assunto ormai come obiettivo inscindibile rispetto all'obiettivo di contrasto al caporalato.

5. Durante l'emergenza pandemica causata dalla diffusione su scala globale del virus Sars Cov 2, la filiera agroalimentare ha assunto un ruolo centrale, in considerazione della necessità di garantire da un lato la redditività della produzione primaria, e dunque assicurare gli approvvigionamenti alimentari in uno stato emergenziale, e dall'altro prezzi ragionevoli ai consumatori, particolarmente colpiti nella capacità di spesa, a causa delle misure di *lockdown* assunte in Italia così come nella maggior parte dei Paesi europei e non. Dunque, le filiere agroalimentari sono state da subito esentate dal fermo imposto in quasi tutti gli altri settori produttivi e la funzionalità delle stesse è divenuta particolarmente importante per assicurare la *food security*. Tenere al sicuro la produzione agricola da speculazioni e messa in atto di pratiche commerciali sleali è diventata, nell'emergenza pandemica, una priorità assoluta.

Le problematiche emerse nel settore agroalimentare e dovute alla situazione emergenziale, consistono nella carenza di manodopera agricola stagionale (originata dalla chiusura delle frontiere); nel calo delle esportazioni; nella diminuzione significativa delle forniture interne, dovute alla chiusura dei servizi di ristorazione; nell'aumento dei prezzi al consumo; nella messa in atto di vere e proprie speculazioni a danno dei produttori agricoli.

La Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze, esprime chiaramente la necessità di non limitare gli spostamenti transfrontalieri dei lavoratori in prima linea nei settori chiave per la lotta contro il virus, in particolare i professionisti della sanità e dell'assistenza agli anziani, ma anche coloro che lavorano nel settore alimentare, come i lavoratori agricoli stagionali, ritenuti indispensabili per la tenuta del sistema agroalimentare. Il Parlamento sostiene, così come indicato al punto 41, le misure a favore del settore agroalimentare e della redditività delle imprese agricole durante la crisi, attraverso il tempestivo versamento anticipato dei pagamenti diretti, la flessibilità nella gestione dei regimi di aiuto e nella presentazione delle domande, la sorveglianza del mercato e la gestione delle

crisi (ammasso privato, misure di promozione e misure eccezionali per consentire alla Commissione di proporre ulteriori misure di mercato e deroghe limitate nel tempo alla normativa sulla concorrenza).

La mancanza di manodopera stagionale nelle campagne ha comportato il rischio del riacuirsi del fenomeno del caporalato, evidenziando ancora più chiaramente come la situazione dei lavoratori agricoli, in particolare stagionali, non sia una problematica circoscritta a situazioni di degrado e arretratezza socio-culturale, ma è legata a temi centrali quali le politiche sull'immigrazione e le caratteristiche delle filiere agroalimentari, che evidenziano una situazione di *deficit* strutturale nel quale l'impresa agricola è costantemente soggetta alle pressioni di mercato, dovute alla scarsa capacità di incidere sulla determinazione del prezzo di vendita.

Nel *Green Deal* europeo, in una prospettiva ampia di azione futura sul sistema alimentare europeo, ed in considerazione dell'emergenza pandemica, si afferma l'importanza di "attenuare" gli impatti socioeconomici sulla filiera agroalimentare e garantire il rispetto dei principi chiave sanciti dal pilastro europeo dei diritti sociali, con specifica attenzione ai lavoratori precari, stagionali e non dichiarati. In riferimento a quest'ultimo aspetto, si segnala la recente pubblicazione della Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, sull'attuazione della decisione (UE) 2016/344 relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato¹², che esamina i progressi compiuti in tale ambito. Significativo è il dato indicato nella Relazione e riferito alle ispezioni effettuate tra il 2016 e il 2019, svolte prevalentemente nei settori delle costruzioni e dell'agricoltura; lo strumento dell'ispezione congiunta ha prodotto alcuni importanti risultati positivi, ove sono stati coinvolti datori di lavoro, agenzie di lavoro interinali ed intermediari, in determinati periodi dell'anno, dedicati alla raccolta nei campi¹³.

Tornando agli obiettivi indicati nel documento *Green Deal*, importanza strategica assume la correlazione chiaramente espressa nel testo fra la protezione sociale e le condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, la tutela della salute e della sicurezza, e la costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili. La Commissione pone l'obiettivo esplicito di for-

¹² COM (2020) 129 final del 2 aprile 2020.

¹³ In Spagna durante il periodo della raccolta dell'aglio, sono stati individuati più di 500 lavoratori che non sono stati informati dei loro diritti e sono state avviate indagini per reati di tratta di esseri umani e sfruttamento dei lavoratori.

nire una risposta comune e complessiva alle crisi che interessano i sistemi alimentari, al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, rafforzare la salute pubblica e attenuare l'impatto socioeconomico delle crisi nell'UE. In risposta alle situazioni di crisi, la Commissione svilupperà un piano di emergenza che prevede una riserva per le crisi nel settore agricolo, misure di valutazione e gestione del rischio da attivare durante le crisi e un piano di gestione delle crisi coordinato dalla Commissione e che coinvolgerà tutti gli Stati membri, che comprenderà vari settori (agricoltura, pesca, sicurezza degli alimenti, forza lavoro, salute e trasporti).

La crisi delle esportazioni e il forte calo delle forniture dovuto alla chiusura della ristorazione durante il *lockdown*, hanno comportato una importante turbativa nei mercati agroalimentari; a tali problematiche ha fatto fronte, tra gli altri, il reg. delegato (UE) 2020/592 del 30 aprile 2020, recante misure eccezionali a carattere temporaneo in deroga a talune disposizioni del reg. (UE) n. 1308/2013, per affrontare la turbativa del mercato nei settori ortofrutticolo e vitivinicolo causata dalla pandemia e dalle misure ad essa legate. Tale regolamento prevede delle deroghe ai fondi di mutualizzazione e ad altre misure, per venire incontro alle imprese agricole nei settori maggiormente colpiti.

Ancora, in risposta al crollo del prezzo del latte alle consegne, evidenziato in Italia nel rapporto ISMEA di marzo 2020, dovuto al rallentamento degli scambi commerciali, il reg. di esecuzione (UE) n. 2020/599 autorizza gli accordi e le decisioni riguardanti la pianificazione della produzione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

6. L'esigenza di garantire rendimenti economici più equi lungo la filiera agroalimentare rappresenta uno degli obiettivi indicati nel documento *Green Deal*.

Durante i mesi di *lockdown*, in piena crisi pandemica, uno dei principali attori della catena distributiva italiana operante nel settore del *discount*, ha utilizzato il sistema delle aste al doppio ribasso per aggiudicarsi prodotti agricoli al minor prezzo possibile, in molti casi al di sotto dei costi di produzione¹⁴. Questa operazione ha comportato un rilevante vantaggio solo per l'acquirente dei prodotti: non per i produttori agricoli e non per i consumatori finali (perché i prezzi al consumo sono rimasti invariati).

¹⁴ Il ricorso alle aste a doppio ribasso è stato riportato nell'articolo di F. CICONTE - S. LIBERTI, *Le aste dei discount nelle settimane della pandemia*, apparso su *Internazionale*, 30 marzo 2020.

L'utilizzo delle aste a doppio ribasso è, purtroppo, diffuso soprattutto in riferimento al settore ortofrutticolo e da tempo oggetto di attenzione dell'opinione pubblica e delle istituzioni: il divieto del ricorso a questo sistema di aste è, infatti, oggetto di un disegno di legge approvato il 27 giugno 2019 alla Camera e attualmente in discussione in Senato. Il testo del disegno di legge prevede la possibilità di ricorrere alle vendite sottocosto solo nel caso di prodotti invenduti o a rischio deperibilità e, all'art. 2, fa esplicito divieto del ricorso alle aste a doppio ribasso, stabilendo la nullità dei contratti che prevedono l'acquisto di prodotti agricoli e agroalimentari attraverso il ricorso a tale strumento e un sistema sanzionatorio affidato alla gestione dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi¹⁵.

Il disegno di legge prevede, poi, una delega al governo per la disciplina delle filiere etiche di produzione, importazione e distribuzione, ovvero filiere che osservino parametri di sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Alla regolazione di tali filiere è legata la previsione di agevolazioni fiscali e di sistemi premianti per le imprese dei settori agricolo e agroalimentare che concorrono alla realizzazione di progetti volti alla costituzione di filiere etiche.

La proposta avanzata nel testo ha sicuramente il merito di aver compiuto una stretta sull'utilizzo di una pratica estremamente ingiusta che contribuisce in modo significativo alla diffusione di modelli di relazioni economiche e negoziali tra imprese, incentrati sulla dipendenza strutturale del settore agricolo rispetto ai grandi attori economici della filiera e, dunque, avrà certamente un'incidenza positiva su alcune filiere produttive particolarmente esposte all'insorgenza di tali pratiche, come ad esempio la filiera del pomodoro. Purtuttavia, tale proposta rappresenta a nostro avviso un chiaro esempio di come il legislatore sembra "inseguire" i fenomeni che emergono dalla prassi, rinunciando ad un approccio di sistema che intervenga in modo organico sulle debolezze della filiera.

In secondo luogo, la delega al governo per la disciplina sulle filiere etiche, potrebbe determinare lo sviluppo di un mercato di nicchia separato e ben distinto dal mercato dei grandi flussi di prodotto, sul quale, dunque, rischia di non produrre alcun effetto utile.

Sempre nel solco delle azioni mirate al sostegno delle imprese agricole lungo la filiera, si inserisce il disegno di legge n. 1583 "Disposizioni in ma-

¹⁵ Ancora una volta il legislatore ricorre allo strumento della nullità, già valutato come inefficace al fine di tutelare il contraente debole in riferimento all'art. 62, d.l. n. 1 del 2012.

teria di trasparenza delle pratiche commerciali della filiera agrumicola e di elaborazione dei costi medi di produzione dei prodotti ortofrutticoli”. Il disegno di legge prevede l’istituzione di apposite linee guida sulla trasparenza delle pratiche commerciali della filiera agrumicola, aventi i seguenti obiettivi: assicurare ai produttori un accesso non discriminatorio al mercato mediante la fissazione di prezzi minimi di vendita; garantire il rispetto dei principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca correttezza delle relazioni commerciali in materia di cessione del prodotto agrumicolo, assicurando equilibrio nelle posizioni di forza commerciale degli operatori della filiera. Il disegno di legge prevede anche una modifica all’art. 10-*quater* del d.l. n. 27 del 2019, convertito in legge n. 44 del 2019: l’elaborazione dei costi medi di produzione dei prodotti ortofrutticoli tiene conto del ciclo delle colture, della loro collocazione geografica e della destinazione finale dei prodotti, delle caratteristiche territoriali e organolettiche, delle tecniche di produzione medie ordinarie e del differente costo della manodopera, stimato sulla base dei dati forniti annualmente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall’ISTAT, dall’INPS, dall’INAIL e dall’ANPAL.

Una valutazione della normativa in divenire è ancora prematura, in considerazione delle possibili modifiche che la stessa potrebbe subire in fase di approvazione definitiva. Resta in ogni caso un certo scetticismo nell’assistere ad interventi normativi “spot”, privi di sistematicità, che contribuiscono a costituire una costellazione di tutele per l’impresa agricola che l’interprete dovrà di volta in volta individuare e valutare.

BEATRICE LA PORTA

**I PRODOTTI DA NEW PLANT BREEDING TECHNIQUES:
CRITICITÀ DI INQUADRAMENTO NORMATIVO
TRA ASPETTI TECNICO-SCIENTIFICI
E VALUTAZIONI DI OPPORTUNITÀ**

ABSTRACT

Nell'ultimo decennio l'evoluzione in campo biotecnologico ha portato istituzioni, autorità ed esperti ad interrogarsi sulla possibilità di applicare le norme in materia di OGM anche agli alimenti risultato dell'applicazione di nuove tecniche genomiche (c.d. *New Plant Breeding Techniques* o NPBT). A seguito della pronuncia della Corte di giustizia del luglio 2018 e in considerazione del permanere della situazione di incertezza, il Consiglio, nel novembre 2019, ha richiesto alla Commissione europea di raccogliere dei dati e presentare una proposta concreta sullo statuto delle NPBT entro il 2021, al fine di definire linee applicative chiare in materia e che fossero il frutto di un contemperamento tra esigenze tecnico-scientifiche e politiche.

In the last decade, the evolution in the biotechnological field has led institutions, authorities and experts to question the possibility of applying the rules on GMOs also to food resulting from the application of new genomic techniques (so-called New Plant Breeding Techniques or NPBT). Following the ruling of the Court of Justice in July 2018 and in view of the continuing situation of uncertainty, the Council, in November 2019, requested the European Commission to collect data and present a concrete proposal on the status of NPBTs by 2021, in order to define clear applicative lines on the matter and that were the result of a balance between technical-scientific and political needs.

PAROLE CHIAVE: OGM – Nuove tecniche genomiche – Regole.

KEYWORDS: GMO – *New genomic techniques* – Rules.

Sommario: 1. Gli OGM di prima generazione e le *New Plant Breeding Techniques*. – 2. Le tecniche di NPBT al vaglio delle Autorità nazionali e unionali. – 3. La pronuncia della Corte di giustizia del luglio 2018 in materia di NPBT. – 4. I prodotti frutto di NPBT e i possibili inquadramenti giuridici alternativi: tra l'applicazione della *General Food Law* e la normativa in materia di *novel food*. – 4.2. La responsabilità dell'operatore del settore alimentare nel caso di diverso inquadramento normativo degli alimenti NPBT: cenni. – 5. Conclusioni.

<<<<<<<

1. Con il termine “Organismo geneticamente modificato” (OGM)¹ si indica «qualsiasi entità biologica capace di riprodursi o di trasferire materiale genetico» che abbia subito manipolazioni idonee a modificarne il materiale genetico esistente «in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale»².

La categoria definita dalla direttiva 2001/18/CE ricomprende, pertanto, una pluralità potenzialmente infinita di organismi, con espressa esclusione degli esseri umani³, anche in ragione delle questioni di ordine etico sottese, oltre che degli organismi frutto dell'applicazione di tecniche non idonee ad apportare modificazioni genetiche e «che non comportino l'impiego di molecole di acido nucleico ricombinante o di organismi geneticamente modificati prodotti con tecniche o metodi diversi»⁴.

¹ Per un maggiore approfondimento in materia di OGM e regolamentazione si veda, tra gli altri: M. BENOZZO, *Alimenti geneticamente modificati*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da Costato, Germanò e Rook Basile, Utet, Torino, 2011; E. SIRSI, *OGM e agricoltura. Evoluzione del quadro normativo, strategie di comunicazione, prospettive dell'innovazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; G. RAGONE, *La disciplina degli OGM tra Unione europea e Stati nazionali: a chi spetta il diritto all'ultima parola su questioni scientifiche controverse?*, in *Bio-law Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1, 2015.

² Il legislatore definisce la categoria degli OGM all'art. 2.2 direttiva 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio. Il reg. (CE) 1830/2003 in materia di OGM, all'art. 3.1.1, in sede di definizione di “organismo geneticamente modificato” fa espresso rinvio art. 2 par. 2 della direttiva del 2001. Si noti che sono esclusi dall'applicazione della normativa in materia di OGM tutti quegli organismi ottenuti mediante le tecniche di modificazione genetica elencate nell'allegato I B della stessa direttiva. Sul tema degli alimenti geneticamente modificati e sulle nozioni di «organismo» e di «alimenti che contengono ingredienti prodotti a partire da organismi geneticamente modificati» si veda anche la sentenza C-442/09 della Corte di giustizia CE del 6 settembre 2011 pronunciata in materia di prodotti apicoli e in particolare in materia di soglia di tolleranza per il miele e gli integratori alimentari ottenuti con polline di varietà vegetali geneticamente modificate (riferimenti normativi: artt. 2-4 e 12 reg. (CE) n. 1829/2003 – art. 2 direttiva 2001/18/CE – art. 6 direttiva 2000/13/CE – art. 2 reg. (CE) n. 178/2002).

³ Art. 2.2 direttiva 2001/18/CE: «Organismo geneticamente modificato (OGM), un organismo, diverso da un essere umano (...)».

⁴ L'inciso da ultimo riportato fa riferimento, nello specifico, ad un breve elenco, non tassativo, che include, tra le altre, le tecniche di fecondazione *in vitro* e i processi naturali, quali: la coniugazione, la trasduzione, la trasformazione e l'induzione della poliploidia. Tali

Per tracciare l'ambito di applicazione della normativa, tuttavia, occorre considerare che il termine Organismo Geneticamente Modificato è stato a lungo utilizzato soprattutto per indicare quei prodotti o ingredienti caratterizzati dall'inserimento, all'interno del genoma di un organismo, di geni provenienti da organismi di specie diversa⁵. A partire dalla pratica della c.d. transgenesi, iniziata negli anni '80 del secolo scorso, però, si sono andate sviluppando nuove tecniche che hanno permesso di ottenere prodotti che, pur presentando affinità con gli OGM di prima generazione⁶, hanno portato l'interprete ad interrogarsi circa la corretta applicabilità della normativa in materia⁷.

Si tratta, in particolare, delle cc.dd. *New Plant Breeding Techniques* che, anche note con l'acronimo NPBT, si caratterizzano non soltanto per modificare il DNA in modo più preciso e veloce rispetto alle tecniche convenzionali di *breeding*, ma anche per essere capaci di apportare modificazioni puntiformi nel genoma⁸ dell'organismo non più unicamente attraverso l'in-

tecniche sono incluse nell'Allegato I A direttiva 2001/18/CE che include, altresì, un elenco non tassativo delle tecniche di modificazione genetica quali: «1) tecniche di ricombinazione dell'acido nucleico che comportano la formazione di nuove combinazioni di materiale genetico mediante inserimento in un virus, un plasmide batterico o qualsiasi altro vettore, di molecole di acido nucleico prodotte con qualsiasi mezzo all'esterno di un organismo, nonché la loro incorporazione in un organismo ospite nel quale non compaiono per natura, ma nel quale possono replicarsi in maniera continua; 2) tecniche che comportano l'introduzione diretta in un organismo di materiale ereditabile preparato al suo esterno, tra cui la microiniezione, la macroiniezione e il microincapsulamento; 3) fusione cellulare (inclusa la fusione di protoplasti) o tecniche di ibridazione per la costruzione di cellule vive, che presentano nuove combinazioni di materiale genetico ereditabile, mediante la fusione di due o più cellule, utilizzando metodi non naturali».

Sul tema della brevettabilità degli esseri viventi e dei geni si veda, tra gli altri, D. CORVI, *Le nuove prospettive giuridiche degli OGM*, in *Diritto Mercato Tecnologia*, Nuova Editrice Universitaria, 1° ottobre 2018, p. 25 ss. Testo consultabile al link https://www.dimt.it/wp-content/uploads/2018/10/images_pdf_OgmCorvi.pdf.

⁵ SIRSI, *OGM e agricoltura*, cit.

⁶ Sul tema della coesistenza tra OGM di prima generazione e prodotti biologici, si veda I. CANFORA, *OGM e agricoltura biologica*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, fasc. 3, anno 2006.

⁷ Il riferimento è al reg. (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati in *Gazz. uff. n. L 268 del 18 ottobre 2003*; al reg. (CE) n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE in *Gazz. uff. n. L 268 del 18 ottobre 2003* e alla direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio.

⁸ E. SIRSI, *Agri-food technologies and the law*, in E. PALMERINI - E. STRADELLA (a cura di), *Law and technology. The challenge of regulation technological development*, Pisa University Press, 2013.

serimento di nuovi geni, ma anche con la sottrazione o lo “spegnimento” di alcuni di questi.

La categoria delle NPBT ricomprende, poi, una pluralità di tecniche di miglioramento genetico assistito da marcatori molecolari, quali la cisgenesi (MGAMMC), oltre alle pratiche che per l’ottenimento della mutagenesi desiderata offrono la possibilità di utilizzare materiale genetico proveniente da organismi della stessa specie⁹, quali quelle in cui si fa ricorso ad oligonucleotidi o alle proteine legate allo zinco¹⁰.

Risultato di ingenti investimenti economici¹¹, le tecniche elencate hanno mirato all’ottenimento di produzioni tecnologiche¹² che, da una parte, potessero essere accolte dai cittadini con maggior favore rispetto al passato¹³ mentre dall’altra, fossero in grado di eludere l’applicazione della normativa in materia di OGM e superare gli stringenti limiti da questa dettati¹⁴

⁹ H.J. SCHOUTEN *et al.*, *Cisgenic plants are similar to traditionally bred plants: International regulations for genetically modified organisms should be altered to exempt cisgenesis*, EMBO reports 7, 8, 2006, pp. 750-753.

¹⁰ Sulle tecniche di cisgenesi, Zinc-finger nucleasenuclease (ZFN) technology (ZFN-1, ZFN-2 and ZFN-3), Oligonucleotide directed mutagenesis (ODM), RNA-dependent DNA methylation (RdDM), Grafting (on GM rootstock), Reverse breeding, Agro-infiltration (agro-infiltration “sensu stricto”, agro-inoculation, oral dip) è stata svolta un’attività di analisi e studio da parte dello European Commission, Joint Research Centre (JRC) Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) e dell’European Commission Joint Research Centre (JRC) Institute for Health and Consumer Protection (IHCP). Tale attività è stata oggetto di uno JRC scientific and technical report ad opera di M. Lusser e altri (M. LUSSE *et al.*, *New plant breeding techniques State-of-the-art and prospects for commercial development*, 2011).

¹¹ In tal senso si vedano L. BREDAHL *et al.*, *Consumer attitudes and decision-making with regard to genetically engineered food products – A review of the literature and a presentation of models for future research*, in *Journal of Consumer Policy*, 21, 1998, p. 251 ss.; W.E. HUFFMAN *et al.*, “Consumer’s resistance to genetically modified foods: the role of information in an uncertain environment” in *Journal of agricultural & food industrial organization*, 2(8), 2004; Zanghi A. - “OGM e consumatore: il ruolo della conoscenza e della fiducia nelle fonti d’informazione attraverso la Teoria del Comportamento Pianificato”, Tesi di Dottorato SECS-P/02 Politica economica, Alma Mater Studiorum, 2009.

¹² L. RUSSO, *La sicurezza delle produzioni tecnologiche*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2010.

¹³ D. ROUSSELIÈRE - S. ROUSSELIÈRE, *Is biotechnology (more) acceptable when it enables a reduction in phytosanitary treatments? A European comparison of the acceptability of transgenesis and cisgenesis*, PLoS ONE 12(9): e0183213, Brandon R. McFadden, University of Florida (<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0183213>).

Sulla rilevanza dell’attenzione pubblica nei confronti dei temi legati alle biotecnologie cfr. P. BORGHI, *La disciplina comunitaria degli organismi geneticamente modificati e la sua applicazione italiana*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Sul diritto agrario comunitario e nazionale*, Soveria Mannelli, 2013, p. 198.

¹⁴ Interessante evidenziare come sul tema dei concreti limiti all’introduzione di nuove tecnologie nella produzione vegetale, F. ALBISINNI, *Scienze della vita, produzione agricola e Lawmakers: una relazione incerta*, in *Riv. it. di dir. pubbl. comun.*, 2018, n. 5, p. 766 ss., evidenzia come «paradossalmente, non è la direttiva 2001/18/CE ad impedire il ricorso a nuove

con conseguente implementazione dell'attività delle imprese operanti nel settore¹⁵.

Gli sforzi compiuti in ambito scientifico nascono, infatti, dal costante bisogno di trovare soluzioni che permettano un uso più efficiente delle coltivazioni¹⁶, un aumento della produzione di piante resistenti a malattie, attacchi di patogeni e stress¹⁷, il soddisfacimento delle esigenze di consumo provenienti dal mercato¹⁸ e, in termini più generali, l'ottenimento di soluzioni che permettano un costante dialogo con realtà globali in continuo divenire¹⁹.

Nel contesto descritto, le incertezze di inquadramento normativo dei prodotti frutto dell'applicazione di NPBT²⁰, anche a causa dell'elevato gra-

tecnologie nella produzione vegetale, ma è la violazione (o comunque la palese e perdurante disapplicazione) di tale direttiva ad impedirlo».

¹⁵ A tal proposito si consideri la pronuncia del 13 settembre 2017 con cui la Corte di giustizia, in riferimento a fatti avvenuti anteriormente all'entrata in vigore della direttiva (UE) 2015/412, ha sanzionato l'Italia per aver fatto ricorso al principio di precauzione quale strumento per limitare la coltivazione di prodotti OGM autorizzati dall'UE in assenza dei presupposti necessari, ovvero l'assenza di prove certe in merito alla sussistenza di rischi per la salute umana, animale e per l'ambiente.

Sul tema cfr. I. CANFORA, *La procedura per l'immissione in commercio di OGM e il principio di precauzione*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001; M. GIUFFRIDA, *I "modi" di coltivare, ovvero la tutela della libertà di scelta dell'imprenditore agricolo fra diritto nazionale e diritto comunitario*, in M. GOLDONI - E. SIRSI (a cura di), *Regole dell'agricoltura - Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Pisa, 2005, p. 165 ss.

¹⁶ G. SGARBANTI, *Il punto su: coesistenza fra colture geneticamente modificate, convenzionali e biologiche*, in *I Georgofili*, 2015, anno 2014, serie VIII - vol. II, tomo II, p. 623 ss.; E. LUCCONI, *La coesistenza impossibile tra le coltivazioni transgeniche e quelle convenzionali e biologiche*, in GOLDONI - SIRSI (a cura di), *Regole dell'agricoltura - Regole del cibo*, cit., p. 345 ss.

¹⁷ M. LUSSER - C. PARISI - D. PLAN - E. RODRÍGUEZ-CEREZO, *New plant breeding techniques. State-of-the-art and prospects for commercial development*, JRC Technical Report EUR 24760 EN., European Commission Joint Research Centre, Roma, 2011.

¹⁸ Sul tema si vedano, tra gli altri, S. CAVALIERE, *La regolamentazione degli organismi geneticamente modificati e il principio di precauzione alla luce della sentenza della Corte di giustizia UE, causa C-111/16*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, fasc. 1, p. 1 ss.; D. BEVILACQUA, *La regolazione pubblica degli OGM tra tecnica e precauzione*, in *Riv. critica del diritto privato*, 2016, fasc. 2, p. 275 ss.; G. RAGONE, *L'Italia e la questione OGM alla luce della recente normativa UE*, in G. CERRINA FERONI *et al.* (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, in *www.cesifn.it*, vol. I.

¹⁹ S. SANSVINI, *Con la cisgenesi tecnologie agrarie più sostenibili*, in *Ecoscienza*, n. 5, 2018, p. 32 ss.

Sul tema dell'innovazione tecnologica e giuridica si veda, tra gli altri, ALBISINNI, *Scienze della vita, produzione agricola e Lawmakers*, cit., p. 733 ss.

²⁰ Come evidenzia E. Sirsi «Le cosiddette New Breeding Techniques (NBT) rappresentano una categoria di difficile individuazione e di per se stessa aperta: nel suo ambito si trovano sia biotecnologie considerate "sostenibili" sia espressioni di una evoluzione tecnica estrema, come la genomica sintetica», in E. SIRSI, *Note sulla definizione giuridica di OGM e sulle cd New Breeding Techniques*, in occasione dell'Audizione della 9ª Commissione (Agra-

do di tecnicismo scientifico delle tematiche coinvolte, rischiano di fungere da freno all'innovazione e da inibitori di processi²¹ nel caso in cui vengano risolte favorendo l'applicazione di previsioni regolamentari poco adatte e con risvolti pratici eccessivamente soffocanti per il mercato²².

Nel novero NPBT si distingue la CRISPR²³/CAS 9²⁴: una tecnica di precisione che consente la correzione mirata di una sequenza di DNA attraverso la collaborazione della CAS 9, ovvero una proteina associata che, insieme ad altre proteine simili, compone il *Crispr associated system*²⁵ recentemente oggetto di una pronuncia della Corte di giustizia²⁶.

coltura e Produzione alimentare) del Senato del 13 luglio 2016. Testo al link: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione.

²¹ Sul tema si vedano, tra gli altri, T. ISHII - M. ARAKI, *A future scenario of the global regulatory landscape regarding genome-edited crops*, in *GM Crops & Food*, 2017, p. 44 ss.; A. SHUKLA-JONES *et al.*, *Gene editing in an international context: Scientific, economic and social issues across sectors*, in *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, n. 4, 2018, <http://dx.doi.org/10.1787/38a54acb-en>.

²² T. ZIMNY *et al.*, *Certain new plant breeding techniques and their marketability in the context of EU GMO legislation – recent developments*, in *New Biotechnology*, vol. 51, 2019, p. 49 ss.

²³ CRISPR è l'acronimo di *Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats*.

²⁴ A. MELDOLESI, *E l'uomo creò l'uomo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2017 e creatrice del sito sull'editing genomico "CRISPeR MANIA" <https://crispr.blog/cose-crisprwhats-crispr/>.

²⁵ Per meglio comprendere il significato dei termini scientifici qui utilizzati si consulti H.J. SCHOUTEN *et al.*, *Cisgenic plants are similar to traditionally bred plants. International regulations for genetically modified organisms should be altered to exempt cisgenesis*, in *EMBO reports*, vol. 7, 2006, pp. 750-753.

«*Cisgenesis: is the genetic modification of a recipient plant with a natural gene from a crossable – sexually compatible – plant. Such a gene includes its introns and is flanked by its native promoter and terminator in the normalsense orientation. Cisgenic plants can harbour one or more cisgenes, but they do not contain any transgenes.*

Transgenesis: is the genetic modification of a recipient plant with one or more genes from any non-plant organism, or from a donor plant that is sexually incompatible with the recipient plant. This includes gene sequences of any origin in the anti-sense orientation, any artificial combination of a coding sequence and a regulatory sequence, such as a promoter from another gene, or a synthetic gene.

Traditional breeding encompasses all plant breeding methods that do not fall under current GMO regulations. As the European legal framework defines GMOs and specifies various breeding techniques that are excluded from the GMO regulations, we use this framework as a starting point, particularly the European Directive 2001/18/EC on the deliberate release of GMOs into the environment (European Parliament, 2001). Excluded from this GMO Directive are longstanding cross breeding, in vitro fertilization, polyploidy induction, mutagenesis and fusion of protoplasts from sexually compatible plants (European Parliament, 2001)».

²⁶ EASAC – THE EUROPEAN ACADEMIES' SCIENCE ADVISORY COUNCIL, *The regulation of genome-edited plants in the European Union*, marzo 2020. Consultabile al link https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_EASAC_Genome-Edited_Plants_Web.pdf. Ultimo accesso 12 agosto 2020.

Inizialmente sperimentata sugli champignon²⁷ attraverso un intervento puntiforme sul genoma dell'alimento realizzato in laboratorio, tale tecnica ha permesso di ottenere funghi che non mostrano segni di scurimento a seguito di ammaccature o tagli²⁸. Successivamente applicata a numerosi altri prodotti quali patate²⁹, mais, riso, mele³⁰, la CRISPR-CAS 9 si è rivelata una tecnica estensibile anche a campi ben diversi da quello agro-alimentare, tra cui quello medico, dove è stata accolta in modo particolarmente favorevole³¹.

La CRISPR può consentire, infatti, sia interventi di c.d. mutazione puntiforme del genoma, di modo da ottenere prodotti che, benché geneticamente diversi, siano in concreto non distinguibili dagli analoghi non modificati, sia correzioni più estese realizzabili anche attraverso l'inserimento di interi segmenti di un nuovo DNA capaci di dotare l'organismo di caratteristiche da questo prima non possedute³². Attraverso l'applicazione di simili tecniche si sono, quindi, ottenuti, in tempi ridotti e limitando l'intervento umano a singoli frammenti di DNA dell'organismo, risultati analoghi a quel-

²⁷ E. WALTZ, *Gene-edited CRISPR mushroom escapes US regulation. A fungus engineered using CRISPR-CAS 9 can be cultivated and sold without oversight*, in *Nature*, vol. 532, 21 aprile 2016, p. 293.

²⁸ Tali prodotti sono stati sviluppati e brevettati presso l'Università della Pennsylvania dal team guidato dal Prof. Yinong Yang, Ph.D il quale ha adattato il sistema batterico CRISPR-CAS 9 all'editing del genoma delle piante. Per un quadro completo delle pubblicazioni del prof. Yang in materia, si rinvia al link: <http://plantpath.psu.edu/directory/yuy3>.

²⁹ A. REGALADO, *A Potato Made with Gene Editing. Plant scientists can swiftly modify crops in ways that would take years with conventional breeding*, in *MIT Technology Review*, 20 aprile 2015. Link: <https://www.technologyreview.com/s/536756/a-potato-made-with-gene-editing/>.

³⁰ T. VANBLAERE *et al.*, *The development of cisgenic apple plant*, in *Journal Biotechnology*, n. 154, 2011, p. 304 ss. Nel caso delle mele, si è modificata la sequenza del DNA così da evitare l'annerimento del frutto una volta tagliato.

³¹ A titolo esemplificativo, si veda il documento redatto dal Gruppo di Lavoro FISV "Nuove tecnologie e scienze della vita" dell'Università Sapienza di Roma dal titolo "L'editing del genoma e il sistema CRISPR/Cas9", consultabile al link https://www.fisv.org/fotoarticoli/71/varie/L_editing_del%20genoma_e_il_sistema_CRISPR-Cas9.pdf.

³² Sulla differenza fra le tecniche di ingegneria genetica e quelle di *genome editing*, si veda M.C. ERRIGO, *Diritto e OGM. Una storia complicata*, in *Riv. di Biodiritto*, n. 1, 2020. L'Autrice al par. 7 evidenzia come «nel primo caso, un certo gene viene prelevato da una specie, per poi essere trasferito in un altro organismo da modificare; nel secondo, invece, la tecnica permette di incidere direttamente sulla sequenza genica, senza dover svolgere alcun 'trasferimento'. In questo caso, la modifica avviene internamente, senza attingere ad alcun contributo esterno, come una sorta di "word processor" che permette di selezionare ed editare quella specifica parte interessata. Inoltre, queste tecniche, caratterizzate da una particolare rapidità e precisione nello svolgimento delle modifiche, 'non lasciano tracce': in diversi casi, infatti, le operazioni compiute per mezzo dell'editing genetico sembrano non essere diverse da ciò che potrebbe verificarsi in natura o da mutazioni indotte da parte dell'uomo».

li potenzialmente raggiungibili attraverso l'applicazione dei metodi tradizionali di riproduzione delle colture³³.

2. Le caratteristiche della tecnica CRISPR/CAS 9 e di altre tecniche similari hanno portato la dottrina ad interrogarsi circa la corretta inclusione dei prodotti risultanti nel novero degli OGM, ciò con conseguente incertezza su quale fosse la normativa applicabile ad organismi che, pur se risultato di manipolazione, risultano, ad oggi, non distinguibili dai loro analoghi "naturali"³⁴.

Anche fuori dai confini dell'Unione, i dubbi relativi all'applicabilità della normativa in materia di OGM ai funghi modificati secondo la tecnica CRISPR/CAS 9 hanno costretto le Autorità competenti ad intervenire. Negli USA, infatti, il Dipartimento dell'Agricoltura degli Stati Uniti (USDA), compiendo una valutazione omnicomprensiva³⁵ che tenesse conto della centralità della tutela e della protezione della salute e dei valori dell'agricoltura americana e delle sue risorse naturali, ha risolto la questione ritenendo non applicabile la normativa OGM in quanto gli organismi esaminati «*not contain any introduced genetic material*»³⁶.

Diversamente è accaduto in ambito unionale dove, invece, si registra il risalente parere della Commissione sulle Modificazioni Genetiche (COGEM) che, nello svolgimento della sua funzione di ausiliare del governo dei Paesi Bassi, tenendo conto dei rischi di una diversa soluzione interpretativa e della situazione di limbo derivante, nel 2006 aveva espresso una valutazione favorevole all'inquadramento di tali prodotti nel novero degli OGM³⁷.

³³ European Commission, Joint Research Centre (JRC) Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) e dell'European Commission Joint Research Centre (JRC) Institute for Health and Consumer Protection (IHCP) che è stato oggetto di JRC scientific and technical report ad opera di M. LUSSEY *et al.*, *New plant breeding techniques State-of-the-art and prospects for commercial development*, 2011.

³⁴ F. HARTUNG - F.J. SCHIEMANN, *Precise plant breeding using new genome editing techniques: opportunities, safety and regulation in the EU*, in *The Plant Journal*, vol. 78, 2014.

³⁵ R. LASSOUED *et al.*, *Regulatory Uncertainty Around New Breeding Techniques Frontiers*, in *Plant Science*, vol. 9, 2018. DOI 10.3389/fpls.2018.01291

³⁶ Missiva del 14 marzo 2016 inviata dal United States Department of Agriculture Animal and Plant Health - Inspection Service - Biotechnology Regulatory Services a firma del dott. Firko M.J. deputy administrator, al dr. Yinong Yang del College of Agricultural Sciences The Pennsylvania State University in risposta alla sua del 30 ottobre 2015 avente ad oggetto "Request for confirmation that transgene-free, CRISPR-edited mushroom is not a regulated article".

³⁷ COGEM, *New techniques in plant biotechnology*, COGEM Report CGM/061024-02, The Netherlands Commission on Genetic Modification, L'Aja, 2006, p. 5. «*The European legislation is based on the principle that when recombinant DNA techniques are used in the produc-*

La posizione dell'Autorità olandese, tuttavia, ha incontrato una forte resistenza a livello unionale, soprattutto da parte di quella dottrina che, guardando maggiormente ai concreti bisogni del settore agricolo e ritenendo particolarmente incisive alcune delle caratteristiche tipiche delle nuove tecniche di *breeding*, ha ritenuto più corretto adottare un'interpretazione teleologica della disciplina in materia di modificazioni genetiche e di emissione deliberata nell'ambiente di organismi modificati, anche forte dell'assenza di un espresso divieto all'introduzione sul mercato di prodotti risultato di modificazioni genetiche da parte della direttiva del 2001³⁸.

Alla base di questa diversa linea interpretativa, poi sposata anche dal Consiglio nazionale della ricerca italiano nel 2016³⁹, vi è stata la volontà di porre una particolare attenzione al fatto che il trasferimento verticale interspecie e, quindi, l'“evoluzione genetica” che caratterizza le NPBT, presenta caratteri di estrema diversità rispetto alla “rivoluzione genetica” che viene a realizzarsi nel caso di un trasferimento interspecie orizzontale, tipico della *trangenesi*⁴⁰.

Le differenze concrete esistenti tra gli OGM e le cc.dd. biotecnologie compatibili ha, quindi, portato alcuni teorici a ritenere opportuno definire un quadro normativo *ad hoc* che fosse idoneo a regolare le NPBT in modo parzialmente diverso – e meno rigido rispetto a quanto compiuto dai regolamenti del 2003 – di modo da poter anche favorire l'attività di sperimentazione in campo e non più unicamente all'interno dei laboratori⁴¹.

tion of an organism, this organism is considered a GMO with changed genetic characteristics. Therefore this organism is subject to the GMO legislation. The underlying idea here is that the process of genetic modification is inherently unsafe and associated with risks. However, with the advance of science and biotechnology, [it] is has become possible to use recombinant DNA techniques or genetic modification in a production process, in such a way that the resulting plant or organism does not contain any added sequences or expresses other changes».

³⁸ Tra gli altri, sul punto, N. LUCIFERO, *L'immissione in commercio di alimenti geneticamente modificati*, in *Riv. di dir. alim.*, n. 2, 2017; M. MOSCHETTA, *La coltivazione degli OGM tra “flessibilità” e “coerenza” del mercato interno dell'Unione europea*, in *rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2016.

³⁹ F. Loreto - A. Ceriotti - R. Defez (Consiglio Nazionale delle Ricerche - Dipartimento di Scienze Bio-Agroalimentari (DISBA)), documento predisposto per Audizione del CNR, Dipartimento di Scienze Bio-Agroalimentari (DISBA) presso la IX Commissione Permanente del Senato della Repubblica Agricoltura e Produzione Agroalimentare sul tema “Nuove tecnologie in agricoltura, con particolare riferimento all'uso delle biotecnologie sostenibili e di precisione”, 2 febbraio 2016, link: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/003/438/CNR_2_febbraio_2016.pdf.

⁴⁰ E. JACOBSEN - H. SCHOUTEN, *Cisgenesis: an important sub-invention for traditional plant breeding companies*, in *Euphytica*, n. 170, 2009, pp. 235-247.

⁴¹ In tal senso il parere del CNR italiano citato.

Sebbene, infatti, la direttiva del 2001 e il reg. (CE) n. 1829/2003 non siano di per sé un ostacolo alla possibile coltivazione e successiva immissione sul mercato di prodotti frutto di modifiche del genoma è, tuttavia, indubbio che lo stigma con cui la diffusione degli OGM è spesso stata accolta in alcuni Paesi dell'Unione, tra questi l'Italia, è stato di per sé un elemento che ne ha fortemente limitato la loro diffusione e sviluppo. Tale limitazione è stata ancora più stringente con l'emanazione della direttiva (UE) 412/2015⁴² che ha reso gli Stati liberi di ammettere o vietare all'interno dei propri territori la coltivazione di prodotti geneticamente modificati, già autorizzati a livello unionale⁴³.

La posizione assunta dal CNR circa la non applicabilità della normativa OGM anche alle NPBT, in ragione del non ottenimento di prodotti contenenti DNA estraneo, si pone in linea con quanto precedentemente stabilito dalla European Academies' Science Advisory Council (EASAC)⁴⁴, dal UK Biotechnology and Biological Sciences Research Council (BBSRC)⁴⁵, dal mondo accademico tedesco⁴⁶, dalla European Plant Science Organisation (EpsO) e dal Haut Conseil Des Biotechnologies francese⁴⁷, oltre al "New Techniques Working Group" (NTWG)⁴⁸. Quest'ultimo è stato un gruppo di

Nell'Audizione del Ministro delle politiche agricole on. Maurizio Martina, tenutasi nelle sedute del Senato del 3 dicembre 2015, questi ha auspicato una netta distinzione, anche sotto il profilo giuridico, tra i tradizionali OGM (definiti transgenici) e i prodotti di NPBT in quanto «strumenti come il genome editing e l'approccio cisgenico possono consentire un impegno mirato di miglioramento genetico senza alterare le caratteristiche produttive del sistema agroalimentare, migliorandone le performance anche rispetto alla resistenza alle malattie» (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/317870.pdf>).

⁴² Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015 che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio.

⁴³ G. TAGLIABUE, *The EU legislation on "GMOs" between nonsense and protectionism: An ongoing Schumpeterian chain of public choices*, in *GM Crops Food*, 2017, 8(1), pp. 57-73.

⁴⁴ EASAC, *New Breeding Techniques*, Reports and statements Biosciences 13 luglio 2015.

⁴⁵ <https://bbsrc.ukri.org/documents/genetic-crop-improvement-position-statement-pdf>.

⁴⁶ *Academies issue statement on progress in molecular breeding and on the possible national ban on cultivation of genetically modified plants*, 2015. Consultabile al link: https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2015_03_26_Statement_on_Molecular_Breeding_final.pdf.

⁴⁷ HAUT CONSEIL DES BIOTECHNOLOGIES, *Nouvelles Techniques - New Plant Breeding Techniques - Première étape de la réflexion du HCB*, Parigi, 2016. Consultabile al link: http://www.hautconseildesbiotechnologies.fr/sites/www.hautconseildesbiotechnologies.fr/files/file_fields/2016/02/04/160204bcb-note-csnpbt.pdf.

⁴⁸ *Contra* L. KRÄMER, *Legal questions concerning new methods for changing the genetic conditions in plants*, settembre 2015. Consultabile al link: https://www.testbiotech.org/sites/default/files/Kraemer_Legal%20questions_new%20methods_0.pdf; T.M. SPRINGER, *Legal Analysis*

lavoro che, incaricato dalla Commissione Europea di esaminare otto nuove tecniche di manipolazione alla luce della vigente legislazione OGM, aveva confermato l'impossibilità di operare una distinzione tra piante mutate artificialmente e piante le cui mutazioni sono avvenute naturalmente, mettendo così in luce l'esistenza di aspetti pratici che rendevano impossibile effettuare, in concreto, controlli idonei ad identificare e togliere dal mercato i prodotti risultato dell'applicazione delle NPBT analizzate⁴⁹.

Dopo aver considerato i diversi tipi di intervento realizzati sulle piante, anche il Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) tedesco è giunto a sostenere che i prodotti modificati attraverso l'uso di alcune nuove biotecnologie, non differendo da quanto è possibile ottenere anche spontaneamente o attraverso l'applicazione di procedimenti naturali di selezione diretti dall'uomo, non potessero rientrare nel novero della categoria degli OGM, così come definita dal Regolamento quadro in materia e dalla direttiva 2001/18/CE⁵⁰.

Il BVL ha, infatti, ritenuto che non possano considerarsi organismi geneticamente modificati, nel senso dato dal legislatore comunitario: gli organismi creati attraverso metodi di coltivazione naturali, anche ove presentino nuove caratteristiche (a titolo esemplificativo i semi di colza Clearfield), gli organismi prodotti attraverso l'utilizzo di nuove tecniche in cui la modificazione genetica potrebbe essere prodotta anche attraverso metodi di coltivazione convenzionale (a titolo esemplificativo i semi di colza Cibus) e, infine, gli organismi prodotti a seguito dell'applicazione di tecniche di modificazione genetica espressamente escluse dall'applicazione della Direttiva 2001/18/CE, in quanto rientranti nel novero dell'Allegato I B della stessa (per esempio, i prodotti creati utilizzando metodi di mutagenesi).

Le ragioni poste alla base di tale posizione risiedono in diversi ordini

of the applicability of Directive 2001/18/EC on genome editing technologies, Bundesamt für Naturschutz (BfN), Bonn, ottobre 2015.

⁴⁹ Per l'analisi delle tecniche di modificazione rientranti nel novero della direttiva 2001/18/EC si fa riferimento anche al lavoro compiuto su input della Direzione generale di protezione dell'ambiente della Commissione Europea, Brussels, ENV B3/AA/D (2008), Working group on the establishment of a list of techniques falling under the scope of Directive 2001/18/EC on the deliberate release of genetically modified organisms into the environment and Directive 90/219/EEC on the contained use of genetically modified micro-organisms.

⁵⁰ Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, "Opinion on the legal classification of New Plant Breeding Techniques, in particular ODM and CRISPR-CAS 9", del 28 febbraio 2017. Consultabile al link: https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/06_Gentechnik/Opinion_on_the_legal_classification_of_New_Plant_Breeding_Techniques.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

di motivi risultanti da un'interpretazione non solo letterale della direttiva da ultimo citata, ma anche da un'interpretazione teleologica e sistematica della stessa all'interno della cornice regolamentare dell'Unione in materia di OGM.

Il contenuto letterale della direttiva 2001/18/CE e, più nello specifico, dell'art. 2.2, infatti, escludono dall'applicazione della normativa OGM i prodotti frutto di tecniche che non alterano l'alimento «in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale»⁵¹.

Preferendo attenersi strettamente alla lettera della direttiva, l'interprete ha così posto attenzione sia al processo in sé che al prodotto finale ottenuto, giungendo ad avere una definizione di OGM risultante dal cumulo dei due requisiti di processo e prodotto che è suggerita anche dall'uso, non pleonastico, del termine “in natura” giustapposto con l'aggettivo “naturale”, entrambi usati dal legislatore in relazione all'accoppiamento e/o alla ricombinazione genetica⁵².

È opportuno evidenziare come, pure nel caso in cui le tecniche utilizzate per la produzione dell'organismo si considerassero rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 2.2 della direttiva del 2001, la tecnica in esame potrebbe agevolmente essere inclusa tra le eccezioni di cui all'art. 3.1 e dall'Allegato I B n. 1 direttiva 2001/18/CE. A tale conclusione si giungerebbe, infatti, in ragione dell'applicabilità della normativa citata a quegli organismi in cui le modificazioni genetiche sono generate da fenomeni di mutagenesi senza «l'impiego di molecole di acido nucleico ricombinante» e di «fusione cellulare (...) di cellule vegetali di organismi che possono scambiare materiale genetico anche con metodi di riproduzione tradizionali».

⁵¹ Sempre relativamente all'interpretazione letterale degli articoli della Direttiva in esame, a favore di un approccio che si fonda sia sul processo utilizzato che sul prodotto ottenuto ai fini di determinare gli ambiti di applicazione della normativa in materia di OGM, il BvL ha evidenziato anche che, al n. 1, parte 1, dell'Allegato I A, nella parte in cui fa riferimento «alle tecniche di modificazione genetica di cui all'art. 2, par. 2, lett. a)», sono, altresì, ricomprese le tecniche di «fusione cellulare (...) che presentano nuove combinazioni di materiale genetico ereditabile, mediante la fusione di due o più cellule, utilizzando metodi non naturali» sembrando ciò dimostrare che le tecniche utilizzate devono sempre tendere a uno specifico risultato e cioè quello di formare nuove combinazioni di materiale genetico.

⁵² In tal senso si è espressa anche la *German Federal Constitutional Court* nel suo provvedimento del 24 November 2010, BVerfG, 1 BvF 2/05.

Diversamente è, invece, stato sostenuto da Krämer, vedi opera sopra citata, il quale ha ritenuto che la direttiva non guardi al risultato finale del processo, ovvero all'organismo ottenuto, ma unicamente al modo in cui questo si è avuto attraverso delle modifiche che sono state apportate all'organismo originario e che lo hanno alterato.

Elementi a sostegno di un'interpretazione della normativa OGM in cui processo e prodotto sono entrambi adeguatamente valorizzati possono anche evincersi dall'interpretazione sistematica della direttiva 2001/18/CE e, più in generale, del diritto dell'Unione, secondo cui è possibile ricorrere all'applicazione di metodi di ingegneria genetica che debbano dare luogo ad una ricombinazione diversa da quanto avviene in natura, così come risultante dall'elenco – non esaustivo – dei metodi di modificazione genetica di cui l'Allegato I A parte 1 e 2. Pur nella limitatezza dei metodi elencati è, infatti, possibile tracciare le basi necessarie per comprendere che i requisiti per l'applicazione della normativa in materia di OGM sono essenzialmente due: l'inserimento di materiale genetico all'interno di un organismo ospite e la sussistenza di combinazioni genetiche non presenti in natura⁵³.

3. Nonostante la convergenza di ampia parte della dottrina europea sulla non inclusione dei prodotti frutto dell'applicazione delle NPBT nel novero degli OGM, non mancano, tuttavia, ricostruzioni normative che, all'opposto, parrebbero giungere a ritenere più adeguata l'applicazione del reg. (CE) n. 1829/2003 anche al settore in analisi⁵⁴. L'attenzione posta al procedimento di produzione e non più soltanto al risultato finale porterebbe, infatti, ad un ampliamento del novero dei prodotti disciplinati dalla normativa in materia di OGM⁵⁵. In tal senso, è di estremo rilievo la decisione della Corte di giustizia, resa il 25 luglio 2018 a seguito del rinvio pregiudiziale presentato dal Consiglio di Stato francese⁵⁶.

⁵³ Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, "Opinion on the legal classification of New Plant Breeding Techniques, in particular ODM and CRISPR-CAS 9", del 28 febbraio 2017, p. 5. Anche la definizione di OGM di cui all'art. 3 (g) del Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, in vigore dal 29 dicembre 2003, definendo il termine organismi viventi modificati (LMO) come «any living organism that possesses a novel combination of genetic material obtained through the use of modern biotechnology» e dando uguale rilevanza sia al prodotto finale (ovvero l'organismo frutto della nuova combinazione di materiale genetico) che al procedimento (ovvero all'uso di moderne biotecnologie), parrebbe porsi a sostegno della teoria sposata dal BVL.

⁵⁴ D. BEVILACQUA, Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 25 luglio 2018, causa C-528/16. Le definizioni di OGM, le intenzioni del legislatore e il bilanciamento degli interessi", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2019, p. 377 ss.

⁵⁵ Si veda il Capitolo IV punto 2 lett. a) e b) delle conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek presentate il 18 gennaio 2018 nella causa C-528/16.

⁵⁶ Causa C-528/16: *Confédération paysanne e altri c. Premier ministre Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Conseil d'état (Consiglio di Stato, Francia), con decisione del 3 ottobre 2016, pervenuta in cancelleria il 17 ottobre 2016, nel procedimento

Nel caso in analisi, la Corte ha valutato la questione dell'applicabilità della normativa in materia di OGM nel caso dell'emissione deliberata nell'ambiente di organismi oggetto di mutagenesi⁵⁷.

Ponendo l'attenzione anche su una tematica estremamente delicata quale l'evolversi nel tempo della conoscenza tecnica e scientifica rispetto all'interpretazione giuridica e alla valutazione di validità della normativa dell'Unione, la Corte ha ritenuto corretto avallare un'interpretazione estensiva della normativa OGM in vigore in modo da ricomprendere anche quelle tecniche che, non esistenti al momento dell'emanazione delle direttive e dei regolamenti quadro, ove non incluse porterebbero alla creazione di una lacuna nell'ordinamento con conseguente *vulnus* del cittadino⁵⁸.

Il caso in questione, nato a seguito dell'azione congiunta del sindacato agricolo *Confédération paysanne* e di altre associazioni dedite alla tutela dell'ambiente e alla diffusione d'informazioni riguardanti gli OGM, trovava la propria origine nella richiesta di annullamento della decisione del Primo ministro francese con cui si rigettava una proposta di divieto di coltivazione e commercializzazione di alcune varietà di colza mutate in modo da risultare più resistenti agli erbicidi⁵⁹.

Confédération paysanne, Réseau Semences Paysannes, Les Amis de la Terre France, Collectif Vigilance OGM et Pesticides 16, Vigilance OG2M, CSFV 49, OGM dangers, Vigilance OGM 33, Fédération Nature et Progrès contro Premier ministre, Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

⁵⁷ Sul tema si vedano anche: E. SIRSI, *Quale disciplina per l'editing genomico in agricoltura?*, Atti dei georgofili, 2018; S. MARIANI, *New Breeding Techniques e OGM: le innovazioni in agricoltura al vaglio della Corte di giustizia. Il caso della mutagenesi sito-diretta (causa C-528/16)*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, n. 3, 2019.

E. SPILLER, *Tecniche "nuove", obblighi "nuovi"? La CGUE in «risrittura giudiziaria» della direttiva n. 18/2001 CE. Nota a Confédération paysanne v. Ministre de l'Agriculture (C-528/16)*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1, 2019.

⁵⁸ Per approfondire la tematica, si veda E.J. KOK *et al.*, *Food and environmental safety assessment of new plant varieties after the European Court decision: Process-triggered or product-based?*, in *Trends in Food Science & Technology*, vol. 88, 2019, p. 24 ss.

⁵⁹ Le questioni pregiudiziali presentate nella causa C-528/16 e interamente riportate nelle conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek presentate il 18 gennaio 2018, sono le seguenti:

«1) Se gli organismi ottenuti per mutagenesi costituiscano organismi geneticamente modificati ai sensi dell'articolo 2 della direttiva [2001/18], benché siano esentati in forza dell'articolo 3 e dell'allegato I B della direttiva dagli obblighi imposti ai fini dell'emissione e dell'immissione sul mercato di organismi geneticamente modificati. In particolare, se le tecniche di mutagenesi, segnatamente le nuove tecniche di mutagenesi sito diretta che applicano processi d'ingegneria genetica, possano considerarsi annoverate tra le tecniche elencate nell'allegato I A, cui rinvia l'art. 2. Di conseguenza, se gli artt. 2 e 3 e gli allegati I A e I B della direttiva [2001/18] debbano essere interpretati nel senso che esentano dalle misure

Alla base del rigetto, infatti, la convinzione che le nuove tecniche di mutagenesi sito-diretta, pur considerandosi equivalenti alle mutazioni che avvengono attraverso l'utilizzo delle tecniche di transgenesi, presentassero, quantomeno sul piano dei risultati, aspetti simili alle mutazioni spontanee o indotte in modo casuale, differendo da queste soltanto per la possibilità di eliminazione, al momento della selezione varietale e attraverso l'applicazione delle tecniche d'incrocio, dei cambiamenti involontari prodotti⁶⁰.

precauzionali, di valutazione del rischio e di tracciabilità tutti gli organismi e le sementi geneticamente modificati ottenuti per mutagenesi o soltanto gli organismi ottenuti con i metodi tradizionali di mutagenesi casuale mediante radiazioni ionizzanti o esposizione ad agenti chimici mutageni esistenti precedentemente all'adozione di tali norme.

2) Se le varietà ottenute per mutagenesi costituiscano varietà geneticamente modificate ai sensi dell'art. 4 della direttiva [2002/53], che non sarebbero esentate dagli obblighi previsti da tale direttiva. Ovvero se, al contrario, l'ambito di applicazione della direttiva in parola sia identico a quello [degli] artt. 2 e 3 e dell'allegato I B della [direttiva 2001/18] e comporti parimenti la deroga delle varietà ottenute per mutagenesi dagli obblighi previsti dalla [direttiva 2002/53] ai fini dell'iscrizione di varietà geneticamente modificate al catalogo comune delle specie di piante agricole.

3) Se gli artt. 2 e 3 e l'allegato I B della direttiva [2001/18], poiché escludono la mutagenesi dall'ambito di applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva, costituiscano una misura di armonizzazione completa che vieta agli Stati membri di assoggettare gli organismi ottenuti per mutagenesi al rispetto totale o parziale degli obblighi previsti dalla direttiva o a qualsivoglia altro obbligo o se gli Stati membri dispongano, in sede di trasposizione di tali articoli, di un margine di discrezionalità rispetto alla definizione del regime applicabile agli organismi ottenuti per mutagenesi.

4) Se la validità degli artt. 2 e 3 e degli allegati I A e I B della direttiva [2001/18] rispetto al principio di precauzione garantito dall'art. 191, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto tali disposizioni non assoggetterebbero gli organismi geneticamente modificati ottenuti per mutagenesi a misure precauzionali, di valutazione del rischio e di tracciabilità, possa essere messa in discussione tenendo conto dell'evoluzione dei processi dell'ingegneria genetica, della comparsa di nuove varietà di piante ottenute grazie a tali tecniche e delle attuali incertezze scientifiche sul loro impatto e sui potenziali rischi che possono derivarne per l'ambiente e la salute umana e animale».

Si precisa che la Corte non si è pronunciata sulla quarta questione pregiudiziale ritenendo assorbita la questione dalle precedenti valutazioni.

⁶⁰ Così come evidenziato nelle conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek presentate il 18 gennaio 2018 nella causa C-528/16, meritano attenzione i seguenti articoli del *Code de l'environnement* (codice dell'ambiente) francese il quale definisce all'art. L. 531-1 un organismo geneticamente modificato come un «organismo il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso dall'accoppiamento o dalla ricombinazione genetica naturale» e che prevede poi che: - ai sensi dell'articolo L. 531-2 che «non sono soggetti alle disposizioni del presente titolo e degli articoli L. 125-3 e L. 515-13 gli organismi geneticamente modificati ottenuti con tecniche che, per il loro carattere naturale, non sono considerate come determinanti una modificazione genetica o quelle che sono state oggetto di una pratica tradizionale che non presenta comprovati inconvenienti per la salute pubblica o l'ambiente. L'elenco di tali tecniche è stabilito per decreto previo parere dell'Haut Conseil des biotechnologies [Consiglio superiore per le biotechnologie]». – *Ex* articolo D. 531-2 che: «[I]e tecniche di cui all'articolo L. 531-2, che sono considerate come non determinanti modificazioni genetiche, sono le seguenti: (...) 2. A condizione che esse non comportino l'impiego di organismi gene-

La Corte di giustizia, diversamente da quanto concluso dall'Autorità francese, nella sua pronuncia ha, invece, ritenuto gli organismi ottenuti mediante mutagenesi quali *species* del più ampio *genus* degli OGM e, in quanto tali, soggetti agli obblighi previsti dalla direttiva in materia.

La conclusione a cui i magistrati di Lussemburgo sono giunti è stata frutto di una lettura stringente delle previsioni di cui all'art. 2, punto 2 della direttiva 2001/18/CE che definisce «un OGM come un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione naturale», categoria in cui vengono fatti rientrare anche gli organismi oggetto di mutagenesi. A supporto di tale decisione anche la distinzione, compiuta dal legislatore nel testo della direttiva del 2001, tra le tecniche il cui utilizzo comporta una modifica genetica e le tecniche che non sono considerate tali da comportare una siffatta modifica genetica.

Prediligendo un'interpretazione della direttiva del 2001 che tenesse maggiormente in considerazione gli aspetti attinenti alla rigida procedura di autorizzazione necessaria al rilascio nell'ambiente di prodotti geneticamente modificati, la Corte ha, quindi, optato per un'applicazione della normativa che ricomprendesse anche i prodotti frutto di tecniche diverse rispetto a quelle oggetto di originaria regolamentazione.

Tuttavia, più che per la preferenza accordata ad un'interpretazione letterale della normativa, ciò che colpisce della decisione assunta nel 2018 dalla Corte è la limitatezza delle valutazioni scientifiche poste alla base che, ad uno sguardo più attento, appaiono come mere constatazioni empiriche dell'idoneità a modificare «il materiale genetico di un organismo secondo modalità non realizzate naturalmente» da parte delle tecniche e dei metodi adottati nel caso della mutagenesi.

Un ulteriore elemento di riflessione deriva dalla volontà dei Giudici di interpretare le tecniche elencate all'Allegato IA della direttiva 2001/18/CE non quale *numerus clausus*, bensì quale mero elenco esemplificativo in ragione del riferimento al termine “tra l'altro” nella parte 1 dell'allegato I A e “almeno”, di cui all'art. 2.2. lett. a) e, altresì, dalla mancata valorizzazione delle disposizioni in materia di OGM che escludono dall'ambito di applicazione della normativa di settore gli organismi ottenuti attraverso tecniche di

ticamente modificati in quanto organismi riceventi o parentali: a) la mutagenesi». E, infine, ai sensi dell'articolo D. 531-3 che: «[l]e tecniche e le definizioni di cui agli articoli D. 531-1 e D. 531-2 sono interpretate ed applicate in base all'evoluzione delle conoscenze scientifiche nel campo dell'ingegneria genetica, della genetica molecolare e della biologia cellulare».

mutagenesi aventi una lunga tradizione di sicurezza e già utilizzate convenzionalmente.

Permane, in ogni caso, il diritto degli Stati membri di adottare delle misure che disciplinino gli organismi oggetto di mutagenesi⁶¹ nel rispetto del diritto dell'Unione e, in particolare, del principio di libera circolazione delle merci, così come sancito agli artt. 34, 35 e 36 TFUE⁶².

Nella pronuncia della Corte emerge anche un'ulteriore questione di rilievo circa la possibilità di considerare le varietà ottenute mediante tecniche o metodi di mutagenesi esenti dagli obblighi previsti dall'art. 4, par. 4, direttiva CE 53/2002⁶³. Il riferimento alla direttiva CE 90/220 poi abrogata dalla direttiva CE 2001/18, compiuto dall'articolo da ultimo citato, permetterebbe di concludere positivamente, a dire dei magistrati, circa l'immissione sul mercato di una «varietà geneticamente modificata ai sensi dell'art. 2, punti 1 e 2, della direttiva 90/220» soltanto previa adozione di misure idonee ad escludere il verificarsi di effetti nocivi sulla salute e sull'ambiente. Di conseguenza, in assenza di un'espressa deroga, organismi prodotti con tecniche o metodi di mutagenesi rientrerebbero nel novero dei prodotti OGM⁶⁴.

Pur comprendendo le ragioni rappresentate in sede di giudizio⁶⁵, oc-

⁶¹ La questione in merito al diritto degli Stati membri di adottare misure che disciplinino gli organismi oggetto di mutagenesi è stata ritenuta attuale e tutt'altro che teorica in quanto obiettivo in sede di ricorso era quello di «ingiungere alle autorità francesi di assoggettare alle disposizioni del codice dell'ambiente vertenti sugli OGM varietà di piante rese resistenti a un erbicida per mutagenesi, indipendentemente dalla tecnica o dal metodo di mutagenesi utilizzato».

⁶² Il *considerando* 17 esclude l'applicazione delle regole dettate dalla direttiva 2001/18/CE nel caso di «organismi ottenuti attraverso determinate tecniche di modificazione genetica utilizzate convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza».

⁶³ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 25 luglio 2018 ECLI:EU:C:2018:583, punto 55 documento in lingua italiana: «Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 4, par. 4, della direttiva 2002/53 debba essere interpretato nel senso che sono esentate dagli obblighi previsti da tale disposizione le varietà ottenute mediante tecniche o metodi di mutagenesi».

⁶⁴ La deroga, infatti, presupponendo l'adozione di tutte le misure necessarie ad evitare i rischi per la salute umana, ricorrerebbe unicamente per quelle «varietà geneticamente modificate ottenute con tecniche o metodi di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza» – di cui all'art. 3, par. 1, della direttiva 2001/18, in combinato disposto con l'allegato I B, punto 1 – che, pertanto, non coinciderebbero con le procedure di più recente sviluppo poste al vaglio della Corte.

⁶⁵ In commento alla pronuncia dei giudici della Corte di giustizia del 25 luglio 2018 e sul tema dell'incerta applicazione della normativa in materia di OGM, è interessante riportare quanto scrive ALBISINNI, *Scienze della vita, produzione agricola e Lawmakers*, cit., p. 768: «pur con queste criticità (ed in qualche misura forzature) della sentenza, sembra di dover concludere che l'incertezza non è tanto nelle regole, né nella lettura che la Corte di giustizia

corre evidenziare che si giungerebbe ad una diversa interpretazione della normativa e, quindi, ad un opposto inquadramento degli organismi frutto di applicazione delle tecniche di mutagenesi, nel caso in cui si optasse per un'interpretazione estensiva non soltanto dell'Allegato I A della direttiva del 2001, ma anche dei metodi di modificazione genetica di cui all'Allegato I B, oggetto di espressa esclusione dall'applicazione della direttiva in materia di OGM. Come già evidenziato in relazione alla pronuncia del BVL e rinviando alle ragioni poste a sostegno della tesi tedesca ivi esposte, una maggiore attenzione al prodotto finale e non al mero procedimento di modificazione avrebbero permesso di giungere ad una decisione di senso opposto rispetto a quanto deciso dalla Corte.

4. Anche dopo i plurimi pareri resi dalle Autorità degli Stati membri e la pronuncia della Corte di giustizia del 2018, l'attenzione delle istituzioni UE sui prodotti ottenuti dall'applicazione delle nuove biotecnologie è rimasta particolarmente alta.

A livello unionale è forte la consapevolezza di come i continui progressi nel campo delle NPBT possano permettere un vantaggio competitivo alle imprese presenti sul mercato⁶⁶ e di come l'intera questione circa lo sviluppo o meno di questi prodotti si basi sulla decisione, anche politica, di includere o meno le nuove tecniche nell'ambito di applicazione delle direttive 2001/18/CE e 2009/41/CE.

Continua a persistere, pertanto, la difficoltà di offrire una risposta che sia pienamente soddisfacente sul punto e che tenga conto di come la definizione unionale di OGM si riferisca non soltanto alle caratteristiche in sé dell'organismo ottenuto ma anche alle tecniche utilizzate.

Proprio l'estrema criticità della materia in esame ha recentemente spin-

ne ha dato, quanto piuttosto nella loro implementazione e attuazione, a livello europeo oltre che nazionale. Forse, più che a cambiare regole che hanno sin qui di fatto agito come palese limite all'innovazione scientifica in agricoltura, si potrebbe pensare ad utilizzare queste stesse regole come strumento, azionandole nei confronti dei Governi, europeo e nazionale, che nei fatti continuano a violarle sia sul piano delle procedure che sul piano dei tempi assegnati ai procedimenti di esame e di autorizzazione. In altre parole: appare necessario agire sulla *law in action* più che sulla *law in the books*, impegnando studiosi delle scienze della vita e studiosi del diritto in un progetto condiviso, che superi la persistente sostanziale disapplicazione del diritto vigente».

⁶⁶ M. LUSSEY *et al.*, "New plant breeding techniques State-of-the-art and prospects for commercial development", European Commission, Joint Research Centre (JRC), Institute for Prospective Technological Studies (IPTS), European Commission, Joint Research Centre (JRC), Institute for Health and Consumer Protection (IHCP), 2011. Consultabile al link: <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC63971.pdf>.

to il Consiglio ad incaricare la Commissione europea di produrre, insieme agli Stati membri⁶⁷ e agli *stakeholders*⁶⁸, dati utili⁶⁹ a favorire un intervento normativo che sia adeguato sia alla luce degli obiettivi generali della direttiva 2001/18/CE, a detta della Corte applicabile anche alle nuove tecniche di mutagenesi⁷⁰, che del punto 10 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016⁷¹ sull'applicazione degli artt. 225 e 241 TFUE⁷².

Nella decisione del novembre 2019, il Consiglio ha poi evidenziato come l'apporto chiarificatore della sentenza della Corte di giustizia sullo statuto delle nuove tecniche di mutagenesi abbia di fatto sollevato questioni pratiche che incidono su una pluralità di soggetti facendo, così, emergere la necessità di un contemperamento di interessi. Il rispetto della normativa unionale in materia di OGM deve, infatti, confrontarsi con la necessità di tenere conto del dato pratico della attuale impossibilità di distinguere i prodotti ottenuti per mezzo dell'applicazione di nuove tecniche di mutagenesi da quelli risultanti dall'applicazione di fenomeni di mutazione naturale sorvegliata, ciò incidendo in modo rilevante anche sulla possibilità di garantire idonea parità di trattamento tra i prodotti provenienti da Paesi extra-UE e quelli dell'Unione⁷³.

Il corretto inquadramento giuridico dei prodotti oggetto di mutagenesi dovrebbe, quindi, essere il risultato di un contemperamento tra la valutazione degli aspetti scientifici veri e propri e valutazioni di tipo prettamente

⁶⁷ La Commissione europea, dal settembre 2018, organizza regolarmente incontri di confronto e discussione con gli Stati membri durante i cc.dd. *Regulatory Committees*. Tra questi si registra anche un incontro *ad hoc* con le autorità competenti degli Stati membri, il "Joint Working Group of the Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed Section Genetically Modified Food and Feed, Regulatory Committee under Directive 2001/18/EC and Regulatory Committee under Directive 2009/41/EC on the implementation of the CJEU ruling on mutagenesis" tenutosi a Bruxelles il 25 aprile 2019. Summary report consultabile al link: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/gmo_modern-biotech_wg_20190425_sum.pdf.

⁶⁸ https://ec.europa.eu/food/plant/gmo/modern_biotech/stakeholder-consultation_en.

⁶⁹ Maggiori informazioni al link: https://ec.europa.eu/food/plant/gmo/modern_biotech/new-genomic-techniques_en.

⁷⁰ *Considerando* 3 della decisione (UE) 2019/1904 del Consiglio dell'8 novembre 2019 che invita la Commissione a presentare uno studio alla luce della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-528/16 concernente lo statuto delle nuove tecniche genomiche conformemente al diritto dell'Unione e una proposta, se del caso tenendo conto dei risultati dello studio.

⁷¹ Accordo Interistituzionale "Legiferare Meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea. Accordo Interistituzionale del 13 aprile 2016. Consultabile al link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN).

⁷² *Considerando* 5 della Decisione (UE) 2019/1904 del Consiglio.

⁷³ *Considerando* 4 della Decisione (UE) 2019/1904 del Consiglio.

politico, stante che, ove si applicasse la normativa OGM ne deriverebbero ulteriori conseguenze che limiterebbero, di fatto, lo sviluppo di nuove tecniche di mutagenesi sul territorio dell'Unione.

Una valorizzazione sia dell'intervento umano nella fase di produzione sia del prodotto finale in sé, con applicazione dei regg. (CE) nn. 1829 e 1830 del 2003, delle linee guida dell'Autorità europea di sicurezza alimentare (EFSA) e delle successive direttive in materia di OGM condurrebbe, infatti, all'immissione sul mercato di prodotti frutto dell'applicazione di biotecnologie soltanto come momento conclusivo di un articolato *iter* che prevede, in fase di valutazione, un'attività preliminare particolarmente incisiva, inclusiva anche dell'intervento di un apposito comitato etico e, in fase di commercializzazione del prodotto, stringenti vincoli in materia di etichettatura⁷⁴.

Le caratteristiche ivi rappresentate, unitamente alla durata soltanto decennale dell'autorizzazione eventualmente rilasciata, insieme a quanto previsto dalla direttiva (UE) 412/2015 con cui è stato possibile per i Paesi membri limitare o vietare all'interno dei propri confini nazionali la coltivazione di OGM a livello unionale⁷⁵, portano concretamente a prospettare una limitata diffusione dei prodotti frutto di NPBT e una conseguente riduzione, dentro i confini dell'Unione, dell'attività di investimento in ricerca e sviluppo nel settore delle biotecnologie applicate al campo agricolo.

Se, quindi, è difficile l'immissione sul mercato di un prodotto NPBT ove considerato un OGM, un risultato potenzialmente diverso si avrebbe nel caso in cui venisse posta maggiore attenzione non al processo ma al prodotto in sé, con conseguente applicazione delle previsioni di deroga di cui all'art. 3 della direttiva 2001/18/CE, in combinato disposto con le previsioni dell'Allegato I B.

Escludendo l'applicazione della normativa OGM, emerge la necessità di delineare un diverso inquadramento legislativo che potrebbe condurre anche alla mera applicazione della normativa quadro in materia alimentare nel caso in cui si valorizzasse il prodotto in sé e l'impossibilità di distinguere quanto oggetto di mutagenesi dai prodotti mutati naturalmente. La mera applicazione del reg. (CE) n. 178/2002, però, potrebbe causare un abbassamento in concreto del livello di tutela dei consumatori. Sebbene, infatti,

⁷⁴ T. LAANINEN, *New plant-breeding techniques Applicability of GM rules*, EPRS - European Parliamentary Research Service – Members' Research Service, Maggio 2016.

⁷⁵ Direttiva UE 412/2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE, per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di un OGM sul loro territorio dopo l'autorizzazione a livello di Unione europea.

il regolamento da ultimo citato garantisce la circolazione nel territorio UE soltanto di prodotti salubri, è altrettanto vero che immettere sul mercato, senza alcuna previa valutazione specifica del rischio, un prodotto che, benché simile ad uno già in commercio, non ne sia identico a livello genetico, rischierebbe di essere una scelta poco accorta e lontana dal *modus operandi* usuale del legislatore europeo.

Al fine di immettere sul mercato soltanto prodotti precedentemente sottoposti a specifiche procedure di *risk assessment*, un'alternativa all'applicazione della normativa OGM per i prodotti NPBT sembrerebbe essere data dal reg. (UE) n. 2283/2015 in materia di *novel food*. La categoria dei nuovi alimenti ben si presta, infatti, ad essere applicata anche ai prodotti frutto di NPBT e ciò sia alla luce dell'evoluzione storica del regolamento stesso sia in ragione delle sue peculiari caratteristiche.

Sino al 2003 applicabile anche agli organismi geneticamente modificati⁷⁶, la normativa *novel food* è stata oggetto di una recente riforma⁷⁷ che ha avuto il merito di delimitare in modo più definito l'ambito di applicazione, ricomprendendo tutti quei prodotti definibili "nuovi" in quanto non utilizzati in misura significativa anteriormente al 15 maggio 1997 (requisito temporale) e ricompresi in una delle classi rigidamente previste dal legislatore (requisito materiale), tra cui gli «alimenti con una struttura molecolare nuova o volutamente modificata che non era utilizzata come alimento o in un alimento nell'Unione prima del 15 maggio 1997»⁷⁸.

Occorre evidenziare che, nel caso in analisi, la differenza pratica derivante dall'applicazione della normativa in materia di *novel food*, rispetto a quella in materia di OGM, non sta nell'offrire un maggiore o minore grado di sicurezza per i consumatori, essendo in entrambi i casi garantito un livello di tutela elevato⁷⁹, ma nella possibilità di avere una più agevole e uniforme diffusione sul territorio unionale dei prodotti, con conseguente rispetto del principio di *fair trade*⁸⁰ e nella possibilità di rilasciare più agevolmente

⁷⁶ Il riferimento è qui al reg. (CE) n. 258/1997 che, poi parzialmente abrogato, nella sua versione originale includeva gli OGM tra i prodotti rientranti nella categoria ivi regolamentata.

⁷⁷ Reg. (UE) n. 2283/2015 in materia di *novel food*.

⁷⁸ Art. 3 lett. i, reg. (UE) n. 2283/2015 in materia di *novel food*.

⁷⁹ A tal proposito si veda l'art. 1 reg. (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, l'art. 1.2 del reg. (CE) n. 2283/2015 relativo ai nuovi alimenti e l'art. 1.1 lett. a) del reg. (CE) n. 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

⁸⁰ A tal proposito si consideri che, nel caso dei prodotti OGM, è riconosciuta di fatto

l'autorizzazione necessaria all'immissione in commercio rispettando un *iter* più snello, i cui tempi e costi sono contenuti e dove risulta possibile la protezione dei dati commerciali⁸¹.

L'interpretazione a favore dell'inclusione dei CRISP-CAS 9 nel novero dei *novel food* si porrebbe, inoltre, anche come punto di raccordo tra quanti in dottrina si sono mostrati favorevoli ad una libera immissione sul mercato dei prodotti frutto di NPBT e coloro che, invece, hanno preferito applicare regole più stringenti nel timore dell'insorgenza di rischi derivanti da una inadeguata valutazione scientifica. Il reg. (UE) n. 2283/2015, infatti, richiedendo che l'*applicant* sottoponga il proprio prodotto ad un sistema di *risk assessment* particolarmente rigoroso e con ampi margini di coincidenza con quanto previsto per gli OGM, prevede l'intervento di valutazione del rischio operato dalla *European Food Safety Authority*, organismo dell'UE avente compiti di valutazione scientifica e capace di garantire trasparenza e imparzialità in sede di analisi scientifica e l'intervento in fase di rilascio dell'autorizzazione degli Stati membri.

4.2 Una questione che occorre, infine, analizzare, concerne la responsabilità dell'operatore del settore alimentare (OSA)⁸² relativamente ai prodotti frutto di applicazione delle NPBT ove questi siano inquadrati come OGM⁸³ ovvero come *novel food*. Limitando in questa sede l'analisi unicamente alle aree in cui sussistono importanti differenze tra le normative che regolano le due differenti tipologie di prodotti, occorre, *in primis*, soffermarsi sugli obblighi gravanti sull'operatore del settore alimentare e attinenti alla correttezza e completezza delle informazioni inserite nell'etichetta dell'alimento⁸⁴.

la possibilità di operare disparità di trattamento tra gli Stati membri in forza delle previsioni della direttiva (UE) 412/2015.

⁸¹ Ai sensi dell'art. 26 reg. n. 2283/2015 rubricato "Procedura di autorizzazione in caso di tutela dei dati": «Le nuove prove o i nuovi dati scientifici a sostegno della domanda non devono essere utilizzati a vantaggio di una domanda successiva nei cinque anni a decorrere dalla data di autorizzazione del nuovo alimento senza il consenso del richiedente iniziale».

⁸² L. RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *Riv. di dir. alim.*, n. 1, 2014, p. 40 ss.

⁸³ Per un approfondimento sul tema si veda S. CARMIGNANI, *La responsabilità del produttore di organismi geneticamente modificati*, in *Diritto Agroalimentare*, n. 2, 2016, p. 261 ss.

⁸⁴ È pur vero che, come sottolineato da M. D'ADDEZIO in *La responsabilità civile dell'impresa agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 41 ss.: «Il primario titolo di responsabilità civile a carico degli operatori alimentari può nascere dalla violazione dell'obbligo di garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti (o mangimi) soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alla loro attività» ex art. 17.1 reg. VCE 178/2002.

Proprio per la centralità di tale strumento di comunicazione, nel reg. (UE) n. 1169/2011 il legislatore ha previsto che ciascuna etichetta contenga alcuni dati obbligatori⁸⁵ a cui è possibile aggiungerne di ulteriori – cc.dd. informazioni facoltative – nel rispetto del principio di non ingannevolezza.

Occorre premettere che le informazioni inserite dall'operatore in etichetta, idonee ad identificare l'oggetto del contratto, l'insieme delle sue caratteristiche e le concrete indicazioni della proposta dell'offerente, assurgono a clausole di natura contrattuale⁸⁶. L'etichetta è, infatti, il «più immediato contenuto della proposta negoziale»⁸⁷ da cui dipende l'intero regolamento contrattuale tra le parti ed è corretto ritenere che le informazioni ivi contenute siano anche la ragione per cui il consumatore decide di assumere un determinato alimento⁸⁸. L'omissione o la non veridicità delle informazioni ivi riportate integrano, pertanto, una violazione degli obblighi previsti dal legislatore in materia con conseguente configurazione di un'ipotesi di responsabilità dell'operatore per lesione del principio di non ingannevolezza⁸⁹.

⁸⁵ Ai sensi dell'art. 2.2, lett. c), del reg. (UE) n. 1169/2011 in materia di etichettatura, per «informazioni obbligatorie sugli alimenti» si intendono «le indicazioni che le disposizioni dell'Unione impongono di fornire al consumatore finale» e, ai sensi dell'art. 9.1, salvo eccezioni, sono obbligatorie: «a) la denominazione dell'alimento; b) l'elenco degli ingredienti; c) qualsiasi ingrediente o coadiuvante tecnologico elencato nell'Allegato II o derivato da una sostanza o un prodotto elencato in detto allegato che provochi allergie o intolleranze usato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se in forma alterata; d) la quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti; e) la quantità netta dell'alimento; f) il termine minimo di conservazione o la data di scadenza; g) le condizioni particolari di conservazione e/o le condizioni d'impiego; h) il nome o la ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare di cui all'art. 8, par. 1; i) il Paese d'origine o il luogo di provenienza ove previsto all'art. 26; j) le istruzioni per l'uso, per i casi in cui la loro omissione renderebbe difficile un uso adeguato dell'alimento; k) per le bevande che contengono più di 1,2% di alcol in volume, il titolo alcolometrico volumico effettivo; l) una dichiarazione nutrizionale».

⁸⁶ N. LUCIFERO, *La responsabilità per le informazioni al consumatore di alimenti tra regole di validità, regole di comportamento e doveri informativi*, in *Contratto e impresa*, vol. 33, n. 2, 2017

⁸⁷ A. GERMANÒ, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, p. 272 ss. Analogamente F. ALBISINNI, *Le norme sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Costato L., 2003, p. 633 ss.

⁸⁸ Tra gli altri si veda R. CALVO, *Le pratiche commerciali "sleali"*, in G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Le "pratiche commerciali sleali" tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, Torino, 2007, p. 147 ss.; G. CASABURI, *La tutela civilistica del consumatore avverso la pubblicità ingannevole dal d.lgs. n. 74 del 1992 al Codice del consumo*, in *Giur. mer.*, 2006, p. 3 ss.; C. TENELLA SILLANI, *Pratiche commerciali sleali e tutela del consumatore*, in *Obbl. e contr.*, 2009, p. 781 ss.; G. D'AMICO, *Regole di validità e regole di comportamento nella formazione del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, I, p. 37 ss.; G. VETTORI, *Le asimmetrie informative tra regole di validità e regole di responsabilità*, in *Riv. dir. priv.*, 2002, p. 247 ss.

⁸⁹ M. D'ADDEZIO, *La responsabilità civile dell'"impresa agroalimentare"*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 41 ss. Relativamente alla natura delle sanzioni derivanti dalla violazione degli

Relativamente ai dati obbligatori, si evidenzia come nel caso di prodotti OGM l'avvenuta modificazione genetica rappresenti un'informazione che l'operatore ha l'obbligo di comunicare in etichetta⁹⁰, ciò rappresentando, da una parte, un ulteriore aggravio per l'OSA e, dall'altra, un potenziale disincentivo al consumo da parte del consumatore⁹¹. Diversamente avviene, invece, nel caso dei nuovi alimenti dove il reg. (UE) n. 2283/2015 non include a priori la necessità di inserire informazioni ulteriori rispetto a quelle previste per la generalità dei prodotti alimentari dal reg. (UE) n. 1169/2011, ciò salvo il caso in cui vi sia una espressa prescrizione in sede di autorizzazione del *novel food*⁹². L'indicazione della "novità" dell'alimento rappresenta, quindi, un dato che l'operatore può decidere facoltativamente di inserire o meno alla luce di proprie valutazioni economico-commerciali, sempre che ciò non sia diversamente previsto.

Un'ulteriore differenza sul piano normativo è poi rintracciabile alle ipotesi di responsabilità gravanti sull'OSA nel caso di violazione degli obblighi derivanti dall'applicazione del principio di precauzione⁹³, ovvero quel metodo generale e normativamente strutturato⁹⁴ di valutazione dei rischi potenziali – e di assunzione delle decisioni conseguenti – che sono impliciti

obblighi informativi o dall'assunzione di un comportamento ingannevole nei confronti del consumatore, occorre precisare che, pur sussistendo ipotesi di responsabilità civile relative al conseguente danno eventualmente prodottosi, per la maggior parte i casi di responsabilità sono di natura pubblicitaria ed è onere degli Stati membri definire le sanzioni necessarie nel quadro generale della normativa dell'Unione, che, nello specifico, sono principalmente sanzioni amministrative o, in casi estremamente gravi, misure penali che mirano ad assicurare un elevato livello di protezione della salute ai sensi degli artt. 168 e 169 TFUE.

⁹⁰ Reg. (CE) 1829/2003 Sezione 2 in materia di etichettatura OGM, art. 12 ss.

⁹¹ A tal proposito si consideri l'impiego di formule in etichetta quali "OGM-free", "non-OGM" oppure "senza OGM". Sul punto si veda E. SIRSI, *A proposito degli alimenti OGM (note sulle regole di etichettatura di alimenti e mangimi costituiti, contenenti e derivati da OGM con particolare riferimento all'etichettatura negativa)*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, pp. 30 ss.

⁹² Considerando 33 reg. (UE) n. 2283/2015 sui *novel food* prevede la possibilità che l'OSA debba «fornire informazioni aggiuntive di etichettatura, in particolare per quanto riguarda la descrizione dell'alimento, la sua origine, la sua composizione o le sue condizioni d'uso previsto».

⁹³ Sul tema si veda, tra gli altri, F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare (I parte)*, in *Riv. it. di dir. pubbl. comun.*, fasc. 6, 2016; A. ALEMANNI, *The shaping of the precautionary principle by European Courts*, in *Valori costituzionali e nuove politiche del diritto*, 2007; P. SAVONA, *Il governo del Rischio: diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, 2013, p. 77; F. GIRISELLI, *I confini instabili della responsabilità alimentare degli Stati: la precauzione e la prevenzione*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, n. 2, 2018.

⁹⁴ A riguardo si vedano, tra gli altri: U. IZZO, *La precauzione nella responsabilità civile*, Padova, 2004, p. 243; S. GRASSI, *Prime osservazioni sul "principio di precauzione", come norma di diritto positivo*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 2, 2001, p. 37 ss.; D. ALMIRANTE, *Il principio precauzionale tra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 2, 2001, p. 17 ss.;

nelle azioni umane e non sono aprioristicamente determinabili in ragione delle limitate conoscenze scientifiche attuali⁹⁵.

Se, infatti, il legislatore non ha lasciato alcun margine di dubbio circa il fatto che per gli OGM: «la concessione dell'autorizzazione [al richiedente] non riduce la responsabilità generale in campo civile e penale in relazione all'alimento in questione»⁹⁶, con conseguente configurabilità di una più stringente responsabilità dell'operatore ai sensi dell'art. 2050 cod. civ.⁹⁷ per l'attività pericolosa svolta⁹⁸, nel caso dei nuovi alimenti, l'assenza di un simile esplicito riferimento permette di ipotizzare la non applicazione della normativa più severa citata, con un conseguente alleggerimento della posizione dell'OSA che immette il bene sul mercato dopo l'ottenimento di idonea autorizzazione⁹⁹.

Si assiste, di conseguenza, ad una concentrazione dell'obbligo di applicazione del principio di precauzione unicamente in capo all'Istituzione

⁹⁵ L'approccio precauzionale caratterizzante, tra gli altri, il settore agroalimentare, legittima, innanzi a rischi potenziali, l'adozione di misure preventive che intervengono in assenza di un nesso di causalità dimostrato fra i rischi stessi e i possibili danni; ne discende la definizione del criterio di precauzione quale «tentativo, in sede preventiva di 'anticipare il rischio'». Così, P. COLSON, *Il principio di precauzione nell'ordinamento francese*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 2, 2001, p. 69 ss.

⁹⁶ Art. 7 del reg. (CE) n. 1829/2003.

⁹⁷ Nel caso di esercizio di attività pericolose, al fine di dimostrare l'assenza di responsabilità nell'ipotesi di insorgenza di un danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, grava sull'OSA l'onere di provare l'adozione «di tutte le misure idonee a evitare il danno». Ne consegue che, secondo illustre dottrina, si verrebbe a configurare una responsabilità per colpa con conseguente gravame sull'esercente dell'attività pericolosa di uno specifico onere di diligenza in ragione dell'elevata potenzialità lesiva dell'attività, dalla cui inosservanza deriva *ex se* un obbligo risarcitorio. Così: S. IZAR, *La responsabilità per esercizio di attività pericolose (art. 2050 c.c.)*, in AA.VV., *Codice ipertestuale della responsabilità civile*, a cura di G. Bonilini- U. Carnevali - M. Confortini, Milano, 2008, p. 332.

⁹⁸ Per un approfondimento della tematica, si veda G. GALASSO, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Giappichelli, Torino, 2006.

⁹⁹ Il *considerando* 23 reg. (UE) n. 2283/2015 prevede che: «È opportuno altresì definire e stabilire chiaramente i criteri per la valutazione del rischio in materia di sicurezza derivanti dai nuovi alimenti. Al fine di garantire la valutazione scientifica armonizzata dei nuovi alimenti, è opportuno che tale valutazione sia effettuata dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare ("l'Autorità"). Nell'ambito della procedura di autorizzazione di un nuovo alimento e di aggiornamento dell'elenco dell'Unione, all'Autorità dovrebbe essere richiesto di fornire il proprio parere se l'aggiornamento è suscettibile di avere un effetto sulla salute umana. Nel proprio parere l'Autorità dovrebbe valutare, tra l'altro, tutte le caratteristiche del nuovo alimento che possono costituire un rischio in materia di sicurezza per la salute umana e considerare le possibili conseguenze sui gruppi vulnerabili della popolazione. L'Autorità dovrebbe verificare in particolare che, in caso di nuovi alimenti che consistono di nanomateriali ingegnerizzati, siano utilizzate le metodologie di analisi più aggiornate per valutare la sicurezza di tali prodotti».

unionale autorizzante¹⁰⁰ e non anche in capo al privato, il quale in relazione soltanto ai nuovi alimenti (e non, invece, agli OGM) non sarà tenuto a compiere ulteriori valutazioni prima dell'immissione in commercio di un prodotto autorizzato¹⁰¹.

A sostegno della insussistenza di un obbligo di applicazione del principio di precauzione a carico di soggetti privati anche nel caso di nuovi alimenti si è poi pronunciata quella giurisprudenza¹⁰² che ha ritenuto detto obbligo gravante unicamente in capo alle "autorità amministrative" chiamate a «trasformare la generica enunciazione del principio di precauzione in misure concrete e circostanziate dopo aver operato, anche con il supporto di organi scientifici accreditati, una valutazione dei rischi ed attuato un contemperamento tra le esigenze di tutela della salute indicate dalla scienza ed altri interessi che vengono di volta in volta in considerazione»¹⁰³.

¹⁰⁰ Si consideri che, con l'applicazione del principio di precauzione nella valutazione della condotta umana ai fini della responsabilità civile si è aggiunta alla responsabilità aquiliana fondata sulla colpa anche quella del rischio che ha «spalmato il danno» su tutti i potenziali autori di attività rischiose e che ha elevato ancor di più il concetto di sicurezza a valore assoluto, da tutelare anche quando i costi di precauzione superano quelli del danno. Così F. GIARDINA, *La responsabilità civile del produttore di alimenti*, in M. GOLDONI - E. SIRSI (a cura di), *Regole dell'agricoltura/regole del cibo*, Il Campano, Pisa, 2005.

¹⁰¹ In relazione ai nuovi alimenti si evidenzia che, sebbene sia impossibile garantire una sicurezza in termini assoluti, è tuttavia, lecito che in sede di autorizzazione del prodotto il livello di tutela da considerare come elemento preliminare corrisponda agli alti standard richiesti dal consumatore, il quale sviluppa delle aspettative ragionevoli anche in relazione alla presentazione, all'uso che può ragionevolmente immaginarsi – soprattutto nel caso di prodotti il cui utilizzo può interessare categorie particolarmente vulnerabili della popolazione – e al tempo della sua messa in circolazione. Come il *considerando* 20 del reg. (UE) n. 2283/2015 prevede, infatti, «(...) I nuovi alimenti dovrebbero essere sicuri e, se la loro sicurezza non può essere valutata e persiste l'incertezza scientifica, è possibile applicare il principio di precauzione. Il loro uso non dovrebbe indurre in errore il consumatore. Pertanto, nel caso in cui un nuovo alimento sia destinato a sostituire un altro alimento, esso non dovrebbe differire da quest'ultimo in maniera tale da risultare svantaggioso per il consumatore sul piano nutrizionale».

¹⁰² Tribunale di I grado Comunità europee, 21 ottobre 2003, n. 392/02.

¹⁰³ Sul punto si veda E. AL MUREDEN, *Danno da consumo di alimenti tra legislazione di settore, principio di precauzione e responsabilità civile*, in *Contratto e impresa*, n. 6, 2011 p. 1519 ss. Inoltre, alla nota 108, a p. 1520 viene precisato che: «la Corte di giustizia ed il Tribunale di primo grado delle Comunità europee (nel contesto comunitario) e la Corte costituzionale, il TAR ed il Consiglio di Stato (nel contesto interno) verificano che le norme in cui si esprime il principio di precauzione siano giustificate dall'effettiva presenza di rischi che – pur non compiutamente dimostrati – si basino su dati scientifici attendibili. (...) Nei casi indicati si è valutato, inoltre, il profilo della proporzionalità ossia il fatto che la norma o il provvedimento che limita lo svolgimento di una attività o la commercializzazione di un prodotto rappresenti un compromesso adeguato (proporzionale) tra le esigenze di tutela della salute e quelle di garantire altri diritti fondamentali. Le decisioni dei giudici dei provvedimenti espressivi del principio di precauzione o di prevenzione, inoltre, sono costantemente sottese dall'esigenza di scongiurare inopportune "valutazioni indipendenti" capaci di compromettere la funzionalità del sistema o di altri valori che l'ordinamento considera meritevoli di tutela».

Si desidera, infine, sottolineare che il regolamento quadro in materia alimentare¹⁰⁴, alla cui lettura si rinvia per una più approfondita disamina, prevede il rispetto di una pluralità di obblighi propedeutici all'immissione sul mercato di prodotti sicuri (leggasi "salubri")¹⁰⁵, stabilendo che per valutare la sicurezza di un alimento e il suo conseguente inserimento sul mercato, occorre, in ogni caso, prendere in considerazione «i suoi probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine sulla salute della persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti»¹⁰⁶.

5. L'applicazione di tecniche sempre più avanzate ha permesso negli anni di compiere importanti evoluzioni nell'ambito degli organismi geneticamente modificati: dalla più risalente tecnica di transgenesi, si è giunti oggi a sviluppare nuove tecniche di *breeding* (le cc.dd. NPBT) tra le quali spicca, per le sue peculiarità, la cisgenesi.

La difficoltà di inquadramento normativo di prodotti capaci di presentare elementi di innovazione notevoli rispetto a quelli già regolati in passato ha spinto sia le singole autorità nazionali di alcuni Stati membri che la Corte di giustizia europea ad affrontare la questione, non sempre giungendo, però, ad una soluzione univoca.

Secondo una prima linea interpretativa, oggi prevalente, i prodotti frutto dell'applicazione della tecnica di NPBT rientrerebbero, infatti nel novero degli OGM. Tale ricostruzione dottrinale, sposata dalla recente giurisprudenza della Corte, focalizza l'attenzione principalmente sulla genesi dei prodotti che sono il risultato di un'azione di modifica puntiforme del DNA.

La decisione dei giudici di Lussemburgo è stata, così, l'ennesima affermazione della primazia del diritto sulla tecnica¹⁰⁷. Ad un diverso inquadramento interpretativo sono giunte, tuttavia, quelle autorità che, ampliando

¹⁰⁴ Il riferimento è in primo luogo a quanto previsto dall'art. 14.4, lett. a), reg. (CE) n. 178/2002.

¹⁰⁵ In questa sede non si affronterà la tematica della responsabilità dell'imprenditore in relazione alla commissione di reati alimentari per la cui trattazione si fa espresso rinvio all'ampia dottrina e giurisprudenza in materia, tra gli altri: C. SANTORIELLO, *Reati alimentari e responsabilità della persona giuridica*, in *La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, Plenum, n. 1, 2014, p. 177 ss.

¹⁰⁶ M. D'ADDEZIO, *La responsabilità civile dell'impresa agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 41 ss. A tal proposito si vedano anche l'introduzione e il capitolo I di U. IZZO, *La precauzione nella responsabilità civile: analisi di un concetto sul tema del danno da contagio per via trasfusionale*, Cedam, Padova, 2004.

¹⁰⁷ F. ALBISINNI, *Scienze della vita, produzione agricola e Lawmakers: una relazione incerta*, Accademia dei Georgofili, 29 ottobre 2018.

il campo di analisi e considerando aspetti scientifici ulteriori, hanno posto l'attenzione più sul prodotto finale alterato non «in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale»¹⁰⁸, che sulla sua procedura di produzione. Secondo questa linea interpretativa, infatti, gli organismi trattati con tecniche NPBT potrebbero rientrare nel campo di esclusione dell'applicazione della normativa OGM¹⁰⁹ con conseguente diversa possibilità di inquadramento normativo. Secondo una prima ricostruzione interpretativa, infatti, si potrebbe ritenere applicabile unicamente il Regolamento quadro in materia di alimenti, ovvero il reg. (CE) n. 178/2002, mentre, secondo diversa prospettiva giuridica, potrebbero ritenersi soddisfatte le condizioni di inquadramento del prodotto di cui al reg. (UE) n. 2283/2015 in materia di *novel food*. Le conseguenze pratiche derivanti da tale interpretazione, soprattutto sul piano della tutela del consumatore, appaiono di sicuro interesse.

Sebbene le diverse interpretazioni qui esposte necessitino di più approfondite riflessioni, è bene considerare che l'unica pronuncia resa dalla Corte di giustizia sul punto è favorevole all'inquadramento dei prodotti oggetto di mutagenesi nel novero degli OGM.

La sentenza, che ha avuto il merito di garantire un'omogeneità di applicazione delle norme ha, però, anche segnato un momento rilevante nel processo di possibile sviluppo futuro delle moderne tecnologie nell'ambito alimentare dentro i confini unionali, facendo così compiere all'UE un passo cruciale nel senso di una chiusura ancora più netta verso tutte quelle forme di evoluzione della tecnica di manipolazione genetica nel settore agroalimentare.

L'atteggiamento di estrema circospezione con cui si guarda al nuovo sembra avere prevalso in un settore, quale quello alimentare, dove per garantire la tutela di elevatissimi standard di sicurezza spesso si giunge a forme di chiusura preventiva verso il "nuovo" con rischi concreti per la libertà economica e per la ricerca di soluzioni maggiormente sostenibili¹¹⁰.

¹⁰⁸ In questo caso non si potrebbe nemmeno parlare di OGM, ovvero, pur se risultato di un mutamento e come tali OGM, sarebbe comunque il frutto di un'azione di mutagenesi che espressamente deroga la normativa di cui al reg. (CE) n. 1829/2003 in forza del disposto di cui all'art. 3 in combinato disposto con l'Allegato I B della direttiva 2001/18/CE.

¹⁰⁹ Così come intesi ai sensi dell'art. 2.2 della direttiva 2001/18/CE.

¹¹⁰ Simili riflessioni in A. BARONE, *Organismi geneticamente modificati (OGM) e rischi per la libertà economica: prime riflessioni sulla l. 28 gennaio 2005 n. 5*, in *Foro it.*, 2005, c. 78 ss.; M. POTO, *Il mais transgenico davanti al TAR del Lazio: storia di una pericolosità ancora tutta da dimostrare*, nota a TAR Lazio, sez. I, 27 ottobre 2004 n. 14477, *Soc. Monsanto Agricolture e altro c. Pres. Cons. e altro*, in *Giur. it.*, 2005, p. 1311 ss.; D. ALESSANDRINI, *GMOs and the crisis*

L'applicazione della normativa in materia di OGM porta, infatti, con sé conseguenze che non sono direttamente attribuibili ad una lettura della norma, quanto piuttosto sono da rinvenire nell'applicazione pratica di tali previsioni che, negli anni, hanno portato ad una posizione di netta chiusura da parte di numerosi Stati membri¹¹¹.

Le conseguenze economiche da ciò derivanti sono notevoli soprattutto se si considera la violazione del principio del *fair trade*, anche quale conseguenza dell'assenza di strumenti idonei ad evitare l'immissione sul mercato di prodotti frutto di mutagenesi e provenienti da Paesi terzi, ad oggi non distinguibili dai loro analoghi "naturali"¹¹².

Anche dopo i plurimi pareri resi dalle Autorità degli Stati membri e la pronuncia della Corte di giustizia del luglio 2018, l'attenzione da parte delle istituzioni UE sui prodotti ottenuti dall'applicazione delle nuove biotecnologie è rimasta particolarmente alta. A livello unionale, infatti, vi è la consapevolezza di come continui progressi nel campo delle NPBT possano permettere un vantaggio competitivo alle imprese presenti sul mercato¹¹³ e di come l'intera questione circa lo sviluppo o meno di questi prodotti si giochi sulla decisione di includere o non includere le nuove tecniche dall'ambito di applicazione delle direttive 2001/18/CE e 2009/41/CE.

A tal proposito la decisione del 2019 del Consiglio¹¹⁴ con cui ha richiesto alla Commissione la produzione di dati che siano utili¹¹⁵ a favorire un intervento normativo adeguato risulta un importante passo nella direzione della definizione di un contesto normativo chiaro e non soggetto a dubbie interpretazioni e lascia ben sperare circa l'assunzione di una scelta di responsabilità che, a partire dal 2021, sia in grado di contemperare esigenze giuridiche, scientifiche e politiche nell'ottica di un'ottimizzazione delle risorse interne, di una maggiore competitività delle imprese e di elevati standard di tutela dei diritti inalienabili dell'essere umano.

of objectivity: nature, science and the challenge of uncertainty in social & legal studies, in *The Author(s)*, Vol. 19(1), 3-23, 2010.

¹¹¹ H. BROLL *et al.*, *European Court of Justice decision for genome editing: Consequences on food/feed risk assessment and detection*, in *Food Control*, vol. 104, 2019, p. 288 ss.

¹¹² *Considerando* 4 della decisione (UE) 2019/1904 del Consiglio.

¹¹³ M. LUSSEY *et al.*, *New plant breeding techniques State-of-the-art and prospects for commercial development*, European Commission, Joint Research Centre (JRC), Institute for Prospective Technological Studies (IPTS), European Commission, Joint Research Centre (JRC), Institute for Health and Consumer Protection (IHCP), 2011. Consultabile al link: <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC63971.pdf>.

¹¹⁴ Decisione (UE) 2019/1904 del Consiglio.

¹¹⁵ Maggiori informazioni al link: https://ec.europa.eu/food/plant/gmo/modern_biotech/new-genomic-techniques_en.

DIDATTICA

ANTONIO JANNARELLI

LA CODIFICAZIONE COMMERCIALE E L'ESPERIENZA ARGENTINA*

ABSTRACT

Il saggio analizza i lavori di riforma della codificazione emersi in Argentina più di dieci anni fa e destinati a portare, anche in quel Paese, all'unificazione del codice di commercio con quello civile. Al fine di analizzare correttamente siffatta vicenda, ampia parte dell'indagine è preliminarmente diretta, in chiave storica e di comparazione, da un lato ad evidenziare il declino della codificazione commerciale emerso nel processo di industrializzazione delle società moderne; dall'altro a segnalare la più recente sfida alle legislazioni statuali proveniente dalla nuova *lex mercatoria* nel quadro della globalizzazione dell'economia.

The essay analyzes the codification reform work that emerged in Argentina more than ten years ago and intended to lead, even in that country, to the unification of the commercial code with the civil code. In order to properly analyze this matter, a large part of the essay is preliminarily directed, in a historical and comparative key, on the one hand to highlight the decline of commercial codification that emerged in the industrialization process of modern societies; on the other hand to point out the most recent challenge to state legislation coming from the new lex mercatoria in the context of the globalization of the economy.

* Relazione svolta a Napoli il 14 giugno 2010 nel Convegno organizzativo dal CUIA su "Cultura dei giuristi e linguaggio dei diritti, Interazioni tra Italia e Argentina: storia, teoria, codificazioni, prassi, diritti umani". Il testo scritto, di interesse generale, è di quasi impossibile reperimento, pur essendo stato pubblicato anni dopo nel volume curato da Masi Doria e Cascione *Tra Italia e Argentina tradizione romanistica e cultura dei giuristi*, ed. Satura, Napoli, 2013, p. 47 ss. (N.d.R.).

PAROLE CHIAVE: Codificazione commerciale e legislazione speciale – Codice civile e Codice di commercio – Argentina – *Lex mercatoria*.

KEYWORDS: *Commercial codification and special legislation – Civil Code and commercial Code – Argentina – Lex Mercatoria.*

SOMMARIO: 1. Un'articolata premessa. – 2. La codificazione commerciale dell'Ottocento: funzioni e limiti. – 3. La stagione critica della codificazione commerciale nel Novecento: dallo Stato "interventista" nell'economia allo Stato "regolatore". – 4. La codificazione commerciale nell'esperienza argentina. – 5. La parabola della codificazione commerciale e la nuova *lex mercatoria*: dalle regole dei mercanti ai mercanti delle regole?

1. La presente relazione, dedicata alla "codificazione commerciale", si collega idealmente a quella svolta nel corso del nostro precedente incontro tenutosi in Argentina. In quell'occasione, il cuore della riflessione ha riguardato il senso ed il significato attuale di una "codificazione del diritto privato" alla luce delle trasformazioni emerse nel contesto europeo nel corso degli ultimi decenni, con particolare riguardo anche alle diverse prospettive di codificazione europea del diritto contrattuale¹. Quella che qui si intende svolgere riguarda l'altro versante, ossia la questione relativa all'attuale funzione e significato della codificazione commerciale. Il termine stesso² evoca inevitabilmente un dato di indubbio rilievo storico, legato

¹ Sul tema al centro di un'ampia letteratura si v. per tutti l'indagine curata da GRUNDMANN e SCHAUER, *The Architecture of European Codes and Contract Law*, Kluwer, 2006; quanto agli sviluppi del dibattito alimentato dalla recente iniziativa dell'Unione nell'area della disciplina delle vendite si v. da ultimo ZIMMERMANN, *Codification The Civilian Experience Reconsidered on the Eve of a Common European Sales Law*, in *European Review of Contract Law* (ERCL), 2012, p. 367 ss.

² Sul piano metastorico, ai fini dell'individuazione del significato tecnico del codice e della sua distinzione dalla legge in quanto tale, è sufficiente qui richiamare le recenti limpide e sintetiche parole di GOODE, *The Codification of Commercial Law*, in 14 *Monash U. L. Rev.* 1988, p. 135 ss., in part. p. 139 secondo il quale: «A code is designed to cover all the leading rules in a particular field and to express these with a greater degree of generality and a tighter integration than an ordinary statute. Whereas ordinary legislation is prepared by legislative draftsmen who are highly skilled at a technical level but are unlikely to have any prior conversance with the field, a code is drafted by experts whose mastery of the subject over many years study gives them a complete picture of the field as a whole and of major weaknesses in the structure and content of the law». Per altro verso, se la definizione ora riportata può ritenersi condivisa sia dal mondo di *civil law* che da quello di *common law*, va considerata soltanto circoscritta all'esperienza dei giuristi di *common law* la conclusione prospettata dallo stesso ROY GOODE, *op. cit.*, p. 141 e favorita certamente dalla suggestione offerta dall'*Uniform Commercial Code* nordamericano, secondo cui il solo contenuto di un *commercial code* «(...) is concerned with contracts and with the dynamics of goods and services moving in the stream of trade rather than with the general law of obligations and the statics of institutional structure and organisation». Conclusione, questa, che lo stesso Goode ha ripreso nel suo successivo lavoro, *Commercial Law in next millennium*, Londra, 1998, p. 6 ss.

La puntualizzazione ora svolta, a nostro avviso, non è di poco momento. Infatti, l'interpretazione restrittiva del contenuto che si assegna al *Commercial Code*, in stretta connessione con una altrettanto restrittiva concezione della *Commercial Law*, che dunque comprenderebbe soltanto «the formation of contract between parties and the exchange of property» (così, con estrema chiarezza, DRUZIN, *Law without the State: the theory of high engagement and the emergence of spontaneous legal order within commercial systems*, in 41 *Georgetown J. of International Law*, 2010, p. 559, nt. 1.) è fondamentale per comprendere il significato corret-

appunto non solo alla tradizionale partizione tra diritto civile e diritto commerciale, ma fundamentalmente a quella singolare ed importante distinzione, presente nelle stesse fonti giuridiche, che nella modernità ha dato luogo appunto in molti Paesi europei ad autonome vicende codificatorie. Ancora oggi, invero, in molti Paesi europei e latino-americani, i quali ultimi nel loro processo legislativo hanno fatto affidamento proprio sull'esperienza e sulla tradizione culturale dei primi, esiste una distinzione tra la codificazione civile e quella commerciale.

L'obiettivo di questa relazione è duplice. Innanzitutto si vuole ripercorrere la vicenda della codificazione moderna commerciale³ per coglierne il senso ed il significato, nonché per evidenziare le singolari diverse ragioni per le quali essa ha conosciuto un percorso ben diverso da quello proprio dei codici civili e che ha visto modificato attualmente il proprio ruolo rispetto al passato. Inoltre, in ordine a taluni specifici contenuti, si intende considerare la vicenda relativa appunto alla codificazione commerciale, ivi compresa quella che tocca più da vicino l'attuale esperienza argentina⁴, per mettere in evidenza due questioni, di sicuro rilievo, anche in termini di teoria, di politica e di storia del diritto, oggi significativamente tornate di moda: l'una relativa al ruolo degli Stati nell'edificazione giuridica del capitalismo moderno e nello sviluppo economico degli ultimi secoli; l'altra, relativa alla "mitologia" e/o "ideologia" che accompagnano l'attuale riscoperta e rilancio della c.d. *lex mercatoria* intesa "quale diritto uniforme spontaneo e transnazionale". Infatti, entrambe le questioni hanno a che fare con

to della *lex mercatoria* e dunque cogliere immediatamente i limiti e gli equivoci che possono discendere dal ritenere omogenei sul piano contenutistico la *lex mercatoria*, così intesa, ed il diritto commerciale quale conosciuto e presente nella tradizione giuridica dell'Europa continentale.

Quanto viceversa al significato dell'idea di codice ed ai miti che hanno avvolto la sua presenza e funzione nella storia giuridica europea, si v., per gli ampi riferimenti bibliografici ZIMMERMANN, *Codification The Civilian Experience Reconsidered on the Eve of a Common European Sales Law*, cit.; e CARONI, *Saggi sulla storia delle codificazioni*, Milano, 1998; e CAPPELLINI, *Il Codice eterno. La Forma-codice ed i suoi destinatari: Morfologie e metamorfosi di un paradigma della modernità*, in *Quaderni fiorentini*, 2000, p. 11 ss., relazione introduttiva all'incontro di Firenze 26-28 ottobre 2000 su "Codici. Una riflessione di fine millennio". Sulle vicende storiche della codificazione moderna si v. per tutti CABRILLAC, *Les codifications*, Puf, 2002 e, più di recente, la preziosa panoramica offerta da P. VAN DEN BERG, *The Politics of European Codification*, Amsterdam, 2007.

³ Per una prima ricognizione della storia del diritto commerciale e della relativa codificazione si rinvia a RIPERT e ROBLOT, *Traité de Droit Commercial*¹⁷, Parigi 1998, tomo I, p. 9 ss.

⁴ Il processo codificatorio tuttora in atto in Argentina si colloca nella stagione ricodificatoria che caratterizza l'esperienza giuridica di tutta l'America latina: sul punto si v. MURILLO, *the evolution of codification in the civil law legal systems: towards decodification and recodification*, in 11 *J. Transnational Law & Policy* 2001, p. 1 ss. in part. p. 15 ss.

la codificazione commerciale e la sistemazione delle fonti del nuovo diritto dell'economia.

È bene premettere che l'indagine si presenta oltremodo vasta e complessa, per cui si cercherà, in questa sede, di prospettarne una sintesi e dunque di evidenziare taluni passaggi fondamentali, anche se con qualche inevitabile schematismo. In via ancora preliminare e al fine di meglio cogliere il senso compiuto della nostra riflessione, appare necessario che si tenga a mente una distinzione che, a ben vedere, sin dall'origine ha di fatto caratterizzato l'esperienza giuridica relativa alla codificazione c.d. commerciale, ma che molto spesso è stata trascurata nell'elaborazione culturale della materia, sí da alimentare inevitabilmente equivoci dovuti appunto alla "generalizzazione" di caratteristiche non riferibili alla complessiva gamma dei fenomeni economici racchiusi appunto nell'area della *commercialità*.

Del resto, il riflesso della stessa originaria propensione a diluire la distinzione di cui ora parleremo è evidente nel fatto che, sin dall'apparizione del primo codice di commercio (il *code de commerce* francese del 1807⁵), ma, a ben vedere, addirittura nella stessa *ordonnance* di Colbert⁶ del 1673, conosciuto anche come *Code Savary*⁷, in omaggio al suo principale elaboratore, la nozione giuridica di commercio adottata appare ben più ampia rispetto alla nozione economica in senso stretto. Questa ultima, invero, si riferisce al solo momento dell'intermediazione nella circolazione dei beni e non comprende quello della produzione materiale di base, sia di beni sia di servizi⁸.

⁵ Nel suo bicentenario esso è stato al centro di numerose iniziative di riflessione: si v. DEPLANQUE (a cura di), *Bicentenaire du code de Commerce 1807-2007 Les actes du colloque*, Dalloz, 2008; della stessa si v. anche, quale sintetica presentazione del medesimo, il saggio, *Le Code de commerce de 1807*, in www.afhj.fr.

⁶ Sull'interventismo pubblico in economia nell'età dell'assolutismo di cui fu protagonista Colbert e per il quale si è coniato alla fine del settecento il termine "colbertismo" si v. in part. AYMARD, *Jean-Baptiste Colbert e il colbertismo*, in FELISINI (a cura di), *Inseparabili: lo Stato, il mercato e l'ombra di Colbert*, Soveria Mannelli, 2010, p. 29 ss.

⁷ Famoso operatore economico francese e collaboratore di Colbert, SAVARY oltre a contribuire alla predisposizione dell'*ordonnance* del 1673, pubblicò un ampio "manuale" dal titolo *Le Parfait Negotiant*, Parigi 1775, che costituisce un commentario dell'*ordonnance* del 1673 peraltro "segnalato" dalle stesse pubbliche autorità agli operatori, come di recente ha rammentato GUÉVEL, *Le Code du commerce du XXI^e siècle: un code colbertiste?*, in BLOCH e SCHILLER (a cura di), *Quel Code de Commerce pour demain? Bicentenaire du Code de Commerce 1807-2007*, Parigi, 2007, p. 40. È dalla progenie di Jacques Savary, peraltro, che scaturì il monumentale *Dictionnaire universel de commerce* su cui si v. PATALANO, *Il Dictionnaire universel de commerce dei Savary e la fondazione dell'autonomia del discorso economico (1723-1769)*, in *Storia del pensiero economico*, 2001, p. 131 ss.

⁸ A prescindere dal considerare che nell'esperienza francese ben prima della codificazione civile l'iniziativa colbertiana delle manifatture regie aveva di fatto dato vita a strutture

Questa considerazione è sufficiente ad evidenziare altresì il “conservatorismo” delle formule legislative presenti in quest’area disciplinare. Esso è tanto forte che la riforma tedesca del codice di commercio, intervenuta nel 1998, non solo ha inteso lasciare inalterata la denominazione del codice, appunto quella di *Handelsgesetzbuch*⁹, risalente a cento anni prima, ma ha confermato in avvio la definizione del soggetto protagonista in termini ancora di *Kaufmann* (commerciante), in luogo di quella di imprenditore *Unternehmer*, accolta viceversa dal recentissimo nuovo codice austriaco, appunto l’*Unternehmensgesetzbuch* del 2004¹⁰. La singolarità è accentuata altresì in quanto il par. 1 del vigente codice tedesco, pur rimarcando, nel comma 1, che il termine Kaufmann va riferito a colui che *ein Handelsgewerbe betreibt*¹¹, non a caso nel comma 2° non richiama più gli atti di commercio presenti nella formula risalente al 1897, bensì prospetta una nuova

produttive di ampie dimensioni poste al di fuori del sistema corporativo e che convivevano con una miriade di piccole botteghe artigiane, la distinzione dei ruoli tra commercianti in senso stretto e produttori, allora prevalentemente operanti a contratto e su commissione, tendeva già a ridimensionarsi: non a caso, nel suo manuale Savary non mancò di prevedere una serie di precetti e consigli anche per l’esercizio delle manifatture, prendendo in considerazione proprio il caso in cui «*Les Negocians voudroient établir des manufactures*» (così SAVARY, *op. cit.*, cap. XLV, p. 15). È il caso di osservare, però, che a differenza di quanto successivamente sarà previsto nel *code de commerce* in cui le attività manifatturiere sono ricondotte ad “atti di commercio” sempre che si sia in presenza di imprese, l’*ordonnance* di Colbert del 1673 abbracciava anche le attività riconducibili a semplici mestieri anche artigianali: a titolo esemplificativo, si v. l’art. 7 dell’*ordonnance* che, a proposito della fissazione ad un anno dalla consegna del termine per esigere il pagamento, richiama non solo «*les marchands en gros ou en détail*», ma anche «*les maçons charpentiers, couvreurs, serruriers, vitriers, plombiers, paveurs, et autres de pareille qualités*».

Per altro verso, il legame che di fatto si instaurava tra commercianti in senso stretto e produttori artigianali era in linea con la revisione dell’indirizzo culturale sino ad allora dominante in Europa particolarmente critico e sfavorevole per il commercio ed i commercianti: sul punto si v. KESSLER, *A Revolution in Commerce: The Parisian Merchant Court and the Rise of Commercial Society in Eighteenth-Century France*, Yale, 2007, p. 10 ss.

⁹ Sulla riforma del 1998, si v. *Impresa* (dir. com.) in *Enc. Dir. Annali*, 2007, p. 746; ZEKOLL, *Introduction to German Law*, Kluwer, 2005, p. 122.

¹⁰ Il nuovo codice austriaco si apre infatti al par. 1, comma 1°, con la definizione, per la verità paralogica, secondo la quale: «*Unternehmer ist, wer ein Unternehmen betreibt*» salvo a specificare nel successivo comma che «*kein Unternehmen ist jede auf Dauer angelegte Organisation selbständiger wirtschaftlicher Tätigkeit, mag sie auch nicht auf Gewinn gerichtet sein*». Sulla riforma intervenuta in Austria con particolare riguardo proprio all’introduzione della figura dell’imprenditore e alle conseguenti differenze tra il nuovo codice austriaco e quello tedesco, si v. SIEMS, *The Divergence of Austrian and German Commercial Law - What Kind of Commercial Law Do We Need in a Globalised Economy?* in *International Company and Commercial Law Review*, 2004, p. 273 ss.; e BEIG, *Austria - the Reform of Commercial Law*, in *European Review of Contract Law*, 2007, p. 214 ss.

¹¹ Sulla differenza operativa tra la nozione di *Kaufmann* accolta nel codice di commercio tedesco e quella di “imprenditore” presente nel nostro codice si v. di recente, REYMANN, *Das Sonderprivatrecht der Handels und Verbraucherverträge*, Tübingen, 2009, p. 473 ss.

formula che valorizza essenzialmente la struttura organizzata in termini di impresa dell'attività economica¹².

In altre parole, ai fini del nostro discorso è indispensabile tener conto del fatto che il commercio cui si sono da sempre riferiti i codici moderni, non ha riguardato solo i traffici, terrestri o marittimi, ossia gli atti di intermediazione, ma anche le attività produttive di base ove, in particolare, avessero superato il carattere artigiano¹³. Infatti, nel corso dello sviluppo economico proprio della modernità, la nozione giuridica di commercio è mutata. Con l'avvento della produzione di massa per il mercato, il protagonista della produzione in senso stretto ha finito con il provvedere direttamente a commercializzare le proprie produzioni, organizzando la propria attività in forma di impresa¹⁴.

La distinzione qui richiamata tra i *traffici* in quanto tali e le *produzioni* di base è preziosa ai fine di evidenziare la necessità di una disaggregazione da rispettare nella stessa analisi e valutazione della complessiva situazione esistente alle soglie della modernità: situazione a cui oggi si fa molto spesso riferimento in termini onnicomprensivi quanto all'oggetto, allorquando si richiama la c.d. *lex mercatoria* insieme al diritto commerciale, e comunque con voluta approssimazione, posto che si omette di considerare appunto l'intreccio pure allora esistente tra diritto pubblico e diritto privato. In primo luogo, non va trascurato il fatto che prima ancora dell'emersione degli Stati nazionali moderni, certamente le produzioni di base (di beni e, fondamentalmente, di servizi¹⁵) venivano attuate su scala locale: come tali, esse

¹² Il comma 2° chiarisce infatti che: «*Handelsgewerbe ist jeder Gewerbebetrieb, es sei denn, daß das Unternehmen nach Art oder Umfang einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb nicht erfordert*».

¹³ La letteratura commercialistica ha da tempo evidenziato il fenomeno: si v. per tutti ARCANGELI, *La nozione giuridica di commercio*, in *Riv. dir. comm.*, 1914, I, p. 581 ss.

¹⁴ Sul punto, esemplare la sintesi offerta da HICKS, *Una teoria della storia economica*, Torino, 1969, p. 33 ss. D'altro canto, è in questa prospettiva che ben si comprende la ragione per la quale un finissimo osservatore quale era CHANTILLON, scrivendo oltre la metà del Settecento il suo splendido saggio *Essai sur la nature du Commerce en général*, Londra, 1775, p. 64, considerasse indifferente, sul piano del linguaggio, parlare di *Entrepreneur* (*Undertaker*) ovvero di *Marchand* (*Merchant*).

¹⁵ Come è stato acutamente osservato da ATTALI, *Breve storia del futuro*, Roma, 2007, p. 26 ss., la modernizzazione dell'economia è intervenuta proprio attraverso la sostituzione dei servizi prestati da attività di artigiani e piccolo operatori economici in prodotti destinati ad una mercificazione di massa. Attualmente, nell'economia virtuale fondata sull'informatica si registra un ribaltamento di questa situazione, posto che, sempre a livello di massa, oggi il meccanismo dell'appropriazione consumistica di beni è sostituita dall'accesso a servizi di massa: è inutile rammentare che questa mutazione profonda prospetta problemi delicatissimi con riferimento soprattutto alla fruizione collettiva della conoscenza e della informazione che potrebbero vedersi assoggettate a nuove *enclosures*: su questo tema si rinvia al nostro

erano soggette a regole chiaramente circoscritte sul piano territoriale, per quanto basate sugli usi (peraltro l'attività economica si attuava in prevalenza in una dimensione che non superava l'ambito del mestiere – operante su commissione del cliente). In secondo luogo, la *lex mercatoria*, ammesso che se ne individui sul piano storico l'esistenza in termini di una regolamentazione translocale a vocazione cosmopolitica¹⁶, emersa al di fuori dei circuiti municipali e alimentata dalla prassi e dagli usi¹⁷, ha potuto in ogni caso riguardare direttamente le banche ed i traffici, più precisamente la circolazione delle merci da un luogo all'altro da parte dei mercanti: di qui, del resto, l'inevitabile rilievo assunto dai traffici, in particolare quelli marittimi, sebbene anche questi ultimi si caratterizzassero pur sempre con esperienze decisamente localizzate, circoscritte e, soprattutto, pluralistiche. In altre parole, ammesso e non concesso che prima della modernità si possa incontrare la presenza di una disciplina commerciale a vocazione universalistica, che nelle parole di Stillington risalenti al 1400 rievocava un diritto naturale in termini di *jus gentium*¹⁸, resta indubbio che l'area di siffatta *lex mercatoria* non poteva comunque che riguardare direttamente i soli *mercatores* nelle loro reciproche relazioni e non certo gli operatori economici produttori di base presenti ed operanti in territori molto ristretti soggetti alle regole locali, per quanto consuetudinarie, e fondamentalmente ispirate dalle corporazioni di mestiere.

2. La funzione originaria della codificazione commerciale, a partire dal *code de commerce* francese del 1807, è stata innanzitutto quella di assicurare l'effettiva *strutturazione e disciplina dei mercati nazionali*, in una con

“Proprietà” - “immateriale” - “atipicità”: i nuovi scenari di tutela, in RESTA (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Nuova giurisprudenza di diritto civile e commerciale, Torino, 2011, p. 74 ss.

¹⁶ Con la sentenza 8 febbraio 1982, n. 722, (*Foro it.*, 1982, I, c. 2885), la nostra Corte di cassazione ha qualificato la *lex mercatoria* come un ordinamento giuridico «originario», proprio della transnazionale *societas mercatoria* e separato dagli ordinamenti giuridici nazionali ed ha stabilito che i lodi arbitrali emessi in conformità della *lex mercatoria* sono eseguibili negli Stati nazionali delle parti in quanto conformi alla *lex mercatoria*, a prescindere dalla loro conformità al diritto nazionale del luogo di esecuzione. Su questa pronuncia e sui successivi interventi della giurisprudenza interna a proposito della *lex mercatoria* si v. GALGANO - MARELLA, *Diritto e prassi del Commercio Internazionale*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da Galgano, Padova, 2010, p. 281 ss.

¹⁷ Sul punto v. *infra* nel testo.

¹⁸ Sul punto, in termini critici e scettici su questa tradizionale lettura della *lex mercatoria* tramandata dalla letteratura giuridica si v. FOSTER, *The Law Merchant as Foundation Myth for the Lex mercatoria*, in www.forbistur.de/istat/0503foster.htm; più di recente si v. KADENS, *The Myth of the Customary Law Merchant*, in 90 *Texas Law Rev.*, 2012, p. 1153 ss.

l'affermazione e la pratica della libertà di iniziativa economica legata alla scomparsa del sistema corporativo¹⁹. Affermazione, questa, non di poco rilievo, atteso che essa rimarca il nesso che si registra tra l'effettiva operatività di un mercato territoriale unico e la presenza di una disciplina uniforme dettata per tutti i rapporti che intervengono in quella realtà territoriale e che proviene da una autorità dotata di poteri legislativi.

In effetti, l'apertura a favore della formazione di un mercato nazionale è emersa nell'esperienza europea già nel periodo assolutistico. In ogni caso, ai fini della creazione di uno spazio giuridico armonizzato quanto agli scambi commerciali, è indubbio che, anche in tempi a noi più vicini, l'esperienza codificatoria nell'area commerciale ha fatto da battistrada alla stessa codificazione civile, sia nel senso di precederla sul piano temporale, sia nel senso anche di svolgere addirittura un ruolo "supplente" con particolare riguardo all'area della disciplina delle obbligazioni e dei contratti.

In altre parole, l'unificazione commerciale, manifestatasi nei suoi tempi maturi attraverso la codificazione è intervenuta anche in varie realtà socio-politiche, pur in costante presenza di un particolarismo ed un pluralismo della legislazione civile in senso stretto e senza peraltro alterarlo.

Per entrambi i piani ora richiamati gli esempi storici sono numerosi. In primo luogo, va ricordato che le ordinanze di Colbert del 1673 e 1681²⁰ relative rispettivamente al commercio di terra e a quello di mare, ordinanze, che per prime hanno inteso dare un ordine alle attività economiche valido per tutto il territorio francese, attuato attraverso l'unificazione sia pure parziale degli usi commerciali, sono intervenute in una realtà (il territorio francese) caratterizzata dalla presenza di un variegato e multiforme diritto civile consuetudinario che segnava il pluralismo delle discipline destinate alla società. Unificazione, quella introdotta da Colbert, che continuava a collocarsi pur sempre nel sistema corporativo e che dunque rispondeva fondamentalmente ai bisogni di sicurezza giuridica dei soli commercianti. A sua volta,

¹⁹ Considerazione non scalfita, peraltro, dalla fretta con cui il codice venne scritto e promulgato dovuta alla esigenza di reprimere alcuni scandali finanziari (sul punto, si v. F. DEKEUWER-DÉFOSSEZ, *Droit commercial*, 8^e éd., Parigi, 2004, p. 7): di qui il diffuso giudizio circa il carattere incompleto ed arcaico del codice evidente dalla trasposizione delle ordonnances di Colbert e la riproposizione di un linguaggio obsoleto: in questi termini si v. DE CORDT, *Le bicentenaire du Code de Commerce*, in *Rev. Droit Int. Droit Comp.*, 2007, p. 371 ss., in part. p. 387.

²⁰ Sulle *ordonnances* colbertiane e la riflessione seguitane fino all'adozione del *code de commerce* si v. GUYADER, *Existait-il une doctrine commercialiste dans l'ancienne France ? L'exemple des sociétés: titre IV de l'ordonnance sur le commerce de terre du 23 mars 1673*, in POIRMEUR *et al.*, *La doctrine juridique*, Parigi, 1993, p. 78 ss.

l'unificazione sul piano del mercato dei vari stati tedeschi è intervenuto con l'*Allgemeines Deutsches Handelsgesetzbuch* nell'ambito della confederazione dei Paesi di lingua tedesca nel 1861 (restando in vigore in Austria sino al 1938), ossia ancor prima che si determinasse l'unificazione della Germania, poi attuata nell'epoca bismarkiana e che avrebbe portato successivamente alla nuova codificazione civile e commerciale di fine Ottocento.

La medesima vicenda, peraltro, si riscontra anche nella stessa esperienza argentina, su cui si tornerà successivamente: il codice di commercio argentino adottato nel 1859 nella provincia di Buenos Aires e poi nell'intera Argentina nel 1862 ha preceduto l'emanazione del codice civile intervenuta nel 1869, salvo poi essere riveduto nel 1890 perché fosse coordinato con il questo ultimo.

Peraltro, in alcuni Paesi europei, la presenza di un codice di commercio destinato a tutto il territorio nazionale continua a coesistere con un pluralismo legislativo quanto alla disciplina dei rapporti civili. In particolare, tuttora in Spagna, a dispetto del codice di commercio adottato nel 1829 e successivamente nel 1885 e destinato a regolare i rapporti economici sull'intero territorio iberico, i rapporti civili, con particolare riguardo ai diritti reali al diritto di famiglia alle successione e ai contratti, sono disciplinati in maniera diversa nell'ambito delle rispettive realtà istituzionali autonome presenti su territorio spagnolo.

Quanto al significato della moderna codificazione commerciale, appare indispensabile tornare al *code de commerce* napoleonico del 1807. Esso ha rappresentato, nel corso di tutto l'Ottocento, un sicuro punto di riferimento nell'esperienza codificatoria, quale spartiacque rispetto alla realtà premoderna, non solo in Europa, ma anche nei Paesi della America latina²¹. Per questa ragione, è inevitabile soffermarsi su tale codificazione per trarre indicazioni preziose ai fini dell'interpretazione dell'evoluzione successiva dell'intera vicenda codificatoria europea.

In primo luogo, va rimarcata la differenza fondamentale tra la codificazione civile e quella commerciale quale emerge appunto dall'esperienza francese dell'Ottocento.

Il primato riconosciuto al *code civil* dal tempo della sua promulgazione è indubbiamente legato al ruolo ideologico e programmatico che la nuova

²¹ Su questo ultimo punto si v. tra i più recenti contributi, SORIANO CIENFUEGOS, *Circulación de modelos y centralidad de los códigos civiles en el derecho privado latinoamericano*, in *Boletín mexicano de derecho comparado*, 2013, p. 125 ss.; SANCHEZ CALERO, *Situación de derecho mercantil en las postrimerías del siglo XX y sus perspectivas en el siglo XXI* rinvenibile in www.juridicas.unam.mx.

disciplina dei rapporti civili introduceva nella realtà francese all'insegna di un profondo ribaltamento delle idee guida e dei modelli cui si era conformata la società premoderna. Il codice civile non era soltanto un semplice manifesto di un progetto sociale e politico²² che aveva visto la vittoria della borghesia fondiaria e registrato l'egemonia della fisiocrazia. Esso si presentava come il concreto orizzonte, di rilievo costituzionale²³, entro cui collocare lo sviluppo di una società prevalentemente agricola. Sul piano formale, la rottura definitiva con il diritto del passato era assicurata dal riconosciuto ed affermato primato della legge per cui il sistema prospettato dal codice civile si presentava sostanzialmente come un sistema chiuso, tetragono nel rigetto del *droit coutumier* e del tutto contrario a che in via interpretativa potessero emergere orientamenti ed indirizzi ermeneutici orientati al passato e resistenti al cambiamento. In altre parole, il *code civil* segnava il totale abbandono del pluralismo delle fonti del diritto proprie dell'*Ancient régime* a favore di una sacralizzazione della legge²⁴: non a caso, l'attribuzione ai giuristi del solo compito della esegesi rispondeva ad una politica del diritto finalizzata ad impedire che il "passato" potesse condizionare l'applicazione del diritto nuovo.

A differenza del codice civile napoleonico, eretto per tutto il XIX secolo a «*symbole du positivisme légaliste*» nonché a «*idole du culte exégétique*»²⁵, la codificazione commerciale consacrava definitivamente il superamento del sistema corporativo preesistente (vanamente tentato da Turgot), già disposto dal decreto D'Allard e dalla legge di Le Chapelier del marzo 1791 i quali avevano statuito la piena affermazione della libertà di iniziativa e di accesso alle attività economiche nel quadro del mercato nazionale²⁶ ed il divieto di ricostituire corporazioni²⁷. Sul piano dei contenuti

²² Sul punto si v. la riflessione recente di NIORT, *Le Code civil dans la mêlée politique et sociale*, in *Rev. trim droit civil*, 2005, p. 257 ss. nonché DALLON, *Grandeur et décadence du Code civil français*, in *Mélanges offerts à Marcel Fontaine*, Bruxelles, 2003, p. 279 ss.

²³ La valenza costituzionale del *code civil* era lucidamente percepita dai contemporanei del processo codificatorio e si è così conservata sino ad oggi nella coscienza giuridica e sociale dei francesi: per una analisi del tema si v. CABRILLAC, *Le Code civil est-il la véritable constitution de la France?*, in 39 *Themis*, 2005, p. 249 ss.

²⁴ Si v. per tutti LECLAIR, *Le Code civil des Français de 1804: une transaction entre révolution et réaction*, in 36 *Themis* 2002, p. 1 ss., in part. p. 25 ss.

²⁵ Così OPPETTI, *Philosophie du droit*, Parigi, 1999.

²⁶ In tal modo, l'affermazione della proprietà privata, della libertà di commercio e di iniziativa privata segnava la fissazione dei pilastri propri della costituzione economica della società borghese: sul punto si v. NEUMANN, *Mutamenti della funzione della legge nella società borghese*, in *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, 1973, p. 255 ss.

²⁷ In particolare l'art. 7 della Loi 2-17 mars 1791 stabiliva che: «*A compter du 1er avril*

disciplinari, il *code de commerce* riprendeva le *ordonnances* colbertiane²⁸, pur riflettendo la linea di sviluppo già maturata nella società francese ancor prima della rivoluzione, in particolare nel corso degli ultimi decenni del Settecento²⁹. Tale linea nasceva dalla crescente consapevolezza circa la necessità sia di favorire l'effettiva creazione di un libero mercato nell'ambito dell'intero territorio nazionale, sia di rimuovere le barriere rappresentate dalle corporazioni in ordine all'esercizio delle attività produttive: è sufficiente considerare le alterne politiche economiche adottate nei decenni che hanno preceduto la rivoluzione con particolare riguardo alla commercializzazione dei grani, ora ispirate al nascente liberismo economico, ora fedeli ad un rigido impianto mercantilistico e protezionistico.

In questo caso, in definitiva, l'obiettivo fondamentale della disciplina era certamente quello di affermare la libertà di iniziativa economica, al fine di sottrarla alle limitazioni preesistenti, nel quadro di una percezione dell'economia per la quale da un lato risultava ancora indiscusso il primato riconosciuto al settore primario dell'economia, quale settore strategico per la ricchezza della nazione, non a caso disciplinato dal *code civil*, dall'altro le attività produttive industriali e di servizi che precedono l'attività di intermediazione commerciale riguardante la sola distribuzione dei prodotti erano ancora lungi dal configurarsi in termini effettivi di attività organizzata in forma di impresa.

In questa cornice, il *code de commerce*, per quanto già aperto ad una visione del mondo economico in grado di andare aldilà del solo momento dell'intermediazione commerciale in senso stretto che però risultava privilegiato a scapito di quello produttivo³⁰, garantiva, attraverso il ricorso sul piano tecnico all'*atto di commercio*, la piena libertà per chiunque di in-

prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon (...)».

²⁸ Su questo tema, ampiamente esplorato dalla letteratura commercialistica, si v. di recente PETRONIO, *Un nuovo diritto con materiali antichi: il Code de commerce fra tradizione e innovazione*, in ANGELICI - CARVALE - MOSCATI - PETRONIO - SPADA, *Negozianti e imprenditori. 200 anni dal code de commerce*, Milano, 2008, p. 1 ss. Sui lavori preparatori del code del 1807 si v. HILAIRE, *Introduction historique au droit commercial*, Paris, 1986, e PADOA-SCHIOPPA, *Saggi di storia del diritto commerciale*, Milano, 1992, p. 60 ss.

²⁹ Quanto alla situazione emersa a cavallo tra Seicento e Settecento si v. A. SMEDLEY-WEILL, *La gestion du commerce français au XVII^e siècle: impulsions gouvernementales et besoins des échanges*, in *Histoire, économie et société*, 1993, p. 473 ss.

³⁰ Sull'originaria disattenzione per l'impresa della prima codificazione commerciale dell'Ottocento, a favore della sola intermediazione, si v. MAZZARELLA, *Percorsi dell'individualismo giuridico. Dal proprietario all'azionista delle multinazionali*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2004, p. 40 ss.

traprendere attività economica speculativa, in maniera isolata o professionale. Infatti, chiunque poteva diventare commerciante senza *brevets* o *certificats*³¹, ponendo, in termini di esercizio professionale, atti di commercio i quali in ogni caso potevano essere conclusi isolatamente, quali atti di speculazione economica. Di qui la scelta preferenziale per il c.d. criterio oggettivo fondato sugli *atti di commercio* fondamentalmente considerati come atti di intermediazione tra cui rientravano, sempre così configurate, anche alcune specifiche ipotesi di imprese³².

Al tempo stesso, il codice di commercio francese, per quanto in linea con il primato riconosciuto alla legge nella nuova stagione politica, assecondava in ogni caso il principio dell'autoregolamentazione della vita dei traffici propria del commercio. Se da una parte la sua gestazione aveva visto il contributo fondamentale degli operatori commerciali, sul presupposto che esso dovesse essere opera dei negozianti sulla falsariga delle *ordonnances* di Colbert, con ciò ispirandosi a principi che si ritenevano di portata universale in linea con le consuetudini commerciali³³, dall'altra questa "filosofia" trovava la sua consacrazione nella previsione nel medesimo codice della giurisdizione speciale e di ceto dei Tribunali di commercio ai quali erano affidate le controversie commerciali. In questa linea, del resto, si sarebbe collocato lo stesso nostro codice di commercio del 1882 nel riconoscere agli usi commerciali un indubbio ampio rilievo nelle fonti della regolamentazione. Il nostro codice, infatti, all'art. 1 disponeva che «in materia di commercio si osservano le leggi commerciali. Ove queste non dispongono, si osservano gli usi mercantili: gli usi locali o speciali prevalgono agli usi generali. In mancanza si applica il diritto civile». Al riguardo, mette conto rammentare che il riferimento agli usi ed il primato a questi assegnato sono stati per lungo tempo apprezzati e difesi dalla dottrina commercialistica non solo italiana in quanto ritenuti manifestazione esemplare di un approccio democratico ed egualitario nella formazione spontanea del diritto sulla base

³¹ Lo ricorda SPADA, *Ignorance e docouverte dell'impresa nella traiettoria del diritto commerciale codificato in Francia*, in ANGELICI - CARVALE - MOSCATI - PETRONIO - SPADA, *Negozianti e imprenditori. 200 anni dal code de commerce*, cit., p. 120.

³² Sulla revisione della presunta arretratezza sia del *code*, sia della riflessione giuridica della dottrina francese in ordine all'elaborazione della nozione moderna di impresa si rinvia a SPADA, *op. cit.*, p. 123 ss.

³³ Del resto, il cosmopolitismo del diritto commerciale riflette un orientamento ideologico comune alla cultura giuridica europea almeno sino alle soglie del Novecento: si v. per tutti GOLDSCHMIDT, *Universalgeschichte des Handelsrecht*, I, Stuttgart, 1891, trad. it. a cura di V. Pouchain e A. Scialoja, Torino, 1913. Per una riflessione anche su questo profilo nell'attuale "età della globalizzazione", v. le puntualizzazioni di CAPPELLINI, *Il Codice eterno*, cit.

appunto tanto dell'inevitabile condivisione che contraddistingue il modo di affermarsi e di operare degli usi, quanto delle capacità autocorrettive che si riconoscevano all'istituzione mercato.

Come dire, dunque, che la codificazione commerciale non intendeva guidare la vita economica al di là del solo fondamentale principio della libertà di iniziativa e della centralità riconosciuta all'autonomia contrattuale. Di qui il suo carattere di fondo, ossia di delineare, a differenza della codificazione civile, un sistema necessariamente "aperto": il codice di commercio non comprendeva infatti l'intera normazione della vita economica in quanto non intendeva, per principio, esaurire o mortificare le dinamiche legate all'iniziativa privata; al tempo stesso era percepito come *dérogoire au droit commun*³⁴ e, però, proprio perché rispecchiava una disciplina in larga parte costruita nel tempo dagli stessi operatori, era in grado di incorporare il diritto commerciale nel più ampio alveo del diritto privato.

In realtà, il limite più significativo del *code de commerce*, già percepibile dalla fretta con cui era stato elaborato e dalla vetustà dei materiali normativi impiegati nella sua stesura, è che esso mancava di un respiro strategico in grado di cogliere i processi economici in atto: in altre parole era miope e non certo presbite. Più precisamente, esso rispecchiava una situazione socio-economica già in via di superamento, ossia senza intravedere i mutamenti rapidissimi che sarebbero intervenuti nel giro di pochi decenni e che sarebbero stati tali da renderlo del tutto insufficiente per guidare la vita economica. Questa considerazione risulta immediatamente confortata sol che si confronti il *contesto* reale in cui intervenne la codificazione commerciale francese con l'effettiva realtà allora in profondo movimento. Mentre prendeva l'avvio la moderna produzione di massa, con il superamento definitivo dell'economia fatta di mestieri e di attività artigianali, a livello culturale non erano ancora percepite le implicazioni sistemiche legate alla caduta del regime delle corporazioni e al rapido avvento dell'attività economica in forma di impresa.

Infatti, il *code du commerce* francese si fondava sul primato riconosciuto al fenomeno specifico costituito dal commercio in senso stretto, tanto è vero che al momento della sua promulgazione esso veniva riconosciuto in termini di *Code de boutiquiers*. Nella prospettiva del mercato, esso tendeva indubbiamente ad inglobare anche l'attività produttiva di base, ma senza comprendere la portata dell'avvento della impresa. I suoi elaboratori non

³⁴ Si v. PINEAU, *Codes et Histoire*, in 39 *Themis*, 2005, p. 228.

avevano la piena consapevolezza delle implicazioni derivanti dal confronto tra il quadro effettivo che in rapida evoluzione andava delineandosi a partire dai primi dell'Ottocento e quello alla base delle *ordonnances* di Colbert di un secolo prima ai quali si erano attenuti sia pure con qualche distinguo: a tacer d'altro, già a differenza delle *ordonnances* di Colbert, nel *code de commerce* i mestieri ormai erano collocati fuori dall'area della commercialità la quale si restringeva di fatto sempre di più ad alcune attività economiche sempre che svolte attraverso l'organizzazione di impresa. In definitiva, la disciplina di cornice della vita economica affidata al codice di commercio si sarebbe rivelata immediatamente inadeguata rispetto sia alle nuove istanze socio-economiche destinate a maturare in tempi rapidissimi a seguito dello sviluppo crescente della produzione e commercializzazione attuate in forma organizzata, sia agli effetti sistemici derivanti dal combinarsi della definitiva caduta del sistema corporativo con l'avvento dei processi industriali moderni.

Quanto al primo profilo, è sufficiente richiamare la crescente pressione che il mondo produttivo, diverso da quello agricolo, avrebbe esercitato sull'intera società civile nei successivi decenni anche attraverso la produzione di massa di prodotti industriali e dei servizi moderni. Non è un caso che a pochi decenni di distanza l'*Allgemeines Deutsches Handelsgesetzbuch* del 1861, pur contenendo l'elencazione degli atti di commercio, da un lato si sia occupato della sola attività economica organizzata, ossia dei soli commercianti professionali, e non più degli atti isolati di commercio³⁵; dall'altro, attraverso l'art. 277, abbia previsto l'applicazione della disciplina commerciale anche in presenza di un atto unilaterale di commercio, come del resto farà anche il nostro codice civile del 1882 allontanandosi, sul punto, dal modello napoleonico. L'imposizione della disciplina del codice di commercio anche nei rapporti contrattuali tra imprenditori e consumatori finali formalizzava, in definitiva, l'ascesa del mondo produttivo organizzato: questo era in grado di sottoporre i consumatori finali ad una disciplina contrattuale nata per intervenire tra soggetti eguali sul piano sociale, ossia

³⁵ Più in particolare, il *code de commerce* francese del 1807 e il *codice di commercio italiano* del 1882, presentavano una struttura identica in 4 libri (1° libro: il commercio in generale, 2° libro: il commercio marittimo, 3° libro: il fallimento, 4° libro: la giurisdizione). Viceversa, in Germania tanto il codice del 1861 quanto quello del 1897 presentavano una struttura diversa in cui risultava accentuata l'attenzione per soggetti collettivi protagonisti del mondo produttivo. Infatti questi codici presentavano la seguente articolazione: il libro 1° (il commercio in generale), il 2° libro (le società), il 3° libro (gli atti di commercio); il 4° libro (il commercio marittimo).

operatori economici e alla cui elaborazione non avevano in alcuno modo contribuito i medesimi consumatori. Conseguentemente, essa favoriva la «commercializzazione del diritto privato»³⁶ contro la quale, non a caso, si orientò alla fine dell'Ottocento la critica che ebbe come protagonista nel nostro Paese il più autorevole dei commercialisti, Cesare Vivante. Nella sua prolusione del 1888, Vivante propose, senza successo, l'unificazione della disciplina della obbligazioni³⁷ nel segno di un adeguamento più equo di tale disciplina alle diverse istanze presenti nella società e non solo a quelle degli operatori economici professionali.

Quanto al secondo profilo, i codificatori francesi non considerarono gli effetti a catena che sarebbero derivati dalla caduta del sistema corporativo e dalla totale liberalizzazione nell'esercizio delle attività economiche: effetti che nel giro di pochi decenni avrebbero portato necessariamente all'introduzione di una legislazione speciale indirizzata ad arricchire la cornice regolativa presente nella codificazione commerciale ed indirizzata ad affrontare tematiche nevralgiche per la strutturazione giuridica dei mercati e sulle quali, però, l'autodisciplina dei liberi produttori non era intervenuta e soprattutto non era in grado di intervenire efficacemente.

Invero, l'abolizione delle corporazioni non determinò soltanto l'eliminazione delle barriere all'ingresso sino ad allora presenti, sì da favorire l'aumento del numero degli operatori e la libera competizione. Il sistema corporativo assegnava alle corporazioni anche il monopolio nella determinazione della disciplina delle attività produttive. Essa comprendeva non soltanto la fissazione delle quantità di prodotto che ciascuna bottega artigiana avrebbe dovuto realizzare, ma anche quella degli apprendisti e dei lavoratori da utilizzare e, più in generale, quella relativa alle dimensioni

³⁶ Non a caso si parlò di *unificazione- commercializzazione* del diritto privato: si v. RIPERT, *La commercialisation du droit civil français*, in *Mèlanges Maurovic*, Belgrado, 1934, p. 269 ss.

³⁷ Il successivo mutato atteggiamento di Vivante, ossia il propugnare la conservazione di due diversi codici maturò nel grande commercialista nei primi decenni del Novecento proprio in occasione della progressiva chiusura nazionalistica delle esperienze giuridiche ivi compresa quella italiana (si v. il suo saggio *L'autonomia del diritto commerciale e i progetti di riforma*, in *Dir. e pratica comm.*, 1926, p. 5 ss. e, ancor prima, l'intervista pubblicata sul *Mon. Trib.*, n. 46 e 47 del 1906). È interessante rimarcare che l'invocazione da parte di Vivante del tradizionale cosmopolitismo del diritto commerciale, da contrapporre al carattere territoriale del diritto civile, per giustificare la conservazione del codice di commercio accanto al codice civile, venne respinta da Asquini, il quale, pur orientato a difendere il codice di commercio, invocò, al riguardo, le esigenze nazionali «sotto l'impero dei principi fondamentali del regime» fascista e non più le «chimere di unificazione internazionale»: così ASQUINI, *Codice di commercio, codice dei commercianti o codice unico di diritto privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1927, I, p. 522.

della stessa struttura produttiva e alle tecnologie da impiegare nei processi produttivi³⁸. L'eliminazione radicale di questo sistema di controlli, di lacci e laccioli, ha fatto emergere immediatamente problemi che gli elaboratori del codice di commercio, imperniato fondamentalmente soltanto sulla disciplina degli atti di commercio, dei commercianti e delle società e della navigazione, non avevano in alcun modo previsto.

Si pensi, innanzitutto, alla disciplina della concorrenza. Bastarono pochi decenni dopo la codificazione perché si dovesse affrontare il tema della concorrenza sleale, il quale assai significativamente si è accentuato nella esperienza europea del secondo Ottocento a partire dalle questioni legate alle clausole di non concorrenza presenti nei rapporti di lavoro con la manodopera in considerazione dello sviluppo di processi innovativi e di segreti industriali sui quali ciascuna impresa confidava per il suo successo nel mondo della competizione sul mercato: clausole di non concorrenza, è il caso di osservare, ritornate al centro dell'attenzione nell'attuale economia post-industriale che, in quanto economia della conoscenza, è fondata sullo *human capital* più che su macchine e tecnologie.

Inoltre, nella medesima prospettiva generale della concorrenza sarebbe stato messo a fuoco il problema relativo al divieto di discriminazioni e al rispetto della parità di trattamento in particolare in presenza di situazioni monopolistiche: si pensi alla pionieristica riflessione di Jhering³⁹ emersa nella società tedesca in via di industrializzazione. D'altro canto, se da una parte si è dovuto attendere il Novecento perché anche l'esperienza giuridica europea potesse affrontare la tematica della tutela della concorrenza, attraverso l'introduzione della legislazione antitrust dopo decenni di politiche protezionistiche, dall'altra, già a metà dell'Ottocento, nel sistema di libera concorrenza tra le imprese appariva evidente la rilevanza strategica spettante all'innovazione tecnologica e all'inventiva industriale, per non

³⁸ Per non parlare, inoltre, della minuziosissima disciplina pubblica prevista per le manifatture dei tessuti che, al fine dirigistico di favorire i prodotti francesi sui mercati stranieri, interveniva, non solo sull'organizzazione delle strutture produttive, ma anche sugli aspetti tecnici della produzione delle stoffe, addirittura fissando il numero dei fili, la loro larghezza e lunghezza. Una severa critica, già maturata al tempo di Turgot, di tale sistema applicato sino al tempo della Rivoluzione francese, si rinviene nell'opera di DE LA PLATIÈRE, *Encyclopédie méthodique ou par ordre de métiers*, tomo I, *Manufactures*, Parigi, 1785, p. 290, il quale, dopo aver rammentato che nessun regolamento simile era presente nella società economica inglese, prospettava questa semplice conclusione ormai all'altezza dei tempi: «*La demande du marchand, l'échantillon qu'il présente, le prix qu'il offre: voilà la règle du fabricant. L'affair du premier est d'étudier le goût du consommateur; celle du dernier, de s'y conformer*».

³⁹ Ci si riferisce, in particolare a JEHRING, *Actio iniuriarum Des Lésions injurieuses en droit romain*, Parigi, 1888, in part. p. 170 ss.

parlare dell'avvento delle società per azioni. Nel silenzio della codificazione, spettò alla legislazione speciale disciplinare le tematiche sia della proprietà intellettuale e dei diritti di autore, una volta scomparsa la censura e venuto meno il privilegio reale sulle produzioni tipografiche, sia dei segni distintivi, in particolare del marchio che non sarebbe stato più legato, come in precedenza, alla persona dell'artefice, bensì alla struttura produttiva⁴⁰.

Per altro verso, a proposito della normazione tecnica, sempre più importante nei processi produttivi e degli standard minimi di qualità dei prodotti e dei manufatti immessi sul mercato, all'autodisciplina degli stessi operatori si sarebbe affiancata in misura crescente, con funzione non sempre supplente, una massiccia legislazione pubblica.

In definitiva, la codificazione commerciale, a partire dal modello offerto dal *code de commerce* francese, nel concentrare la propria attenzione disciplinare sui soli soggetti, sui contratti, sulla navigazione, sul fallimento e sulla giurisdizione, lungi dall'attuare in concreto una compiuta strutturazione giuridica dei mercati moderni, di fatto ha soltanto avviato un processo che avrebbe trovato momenti di importante attuazione, attraverso la legislazione speciale, dopo di essa e soprattutto al di fuori di essa.

Sono stati sufficienti pochi decenni perché l'esperienza giuridica dell'Ottocento evidenziasse che l'attuazione dell'ordine giuridico del mercato esigeva ed tuttora continua ad esigere una regolamentazione strutturale molto complessa ed articolata per settori che la semplice *selfregulation* degli operatori e la fiducia sulle capacità autocorrettive del mercato non sono in grado di assicurare⁴¹: a tacer d'altro, si pensi da un lato alla legislazione antitrust, dall'altro alla legislazione sull'*intellectual property* sopra richiamate, per non parlare della legislazione bancaria.

Peraltro, il diverso rilievo, anche ideologico, assegnato sin dall'origine alla codificazione civile rispetto a quella commerciale si è ulteriormente divaricato nel tempo a svantaggio della seconda. Infatti, la realtà socio-economica, cui guardava la disciplina ivi prevista, ha subito una più rapida trasformazione rispetto alla complessiva società civile presa in considerazione dalla codificazione civile.

⁴⁰ MAZZARELLA, *Nel segno dei tempi, Marchi persone e cose dalla corporazione medievale all'impresa globale*, Milano, 2005.

⁴¹ Sull'autodisciplina, al centro oggi di una rinnovata attenzione a seguito della crisi dell'assolutismo giuridico, si v. la preziosa e lucida presentazione offerta da OGUS, *Self-Regulation*, in *Inter. Encyclopedia of Law & Economics*, 1999; per altri più recenti riferimenti alla luce della esperienza emersa in vari settori dell'economia, si rinvia a CAFAGGI - RENDA, *Public and Private Regulation Mapping the Labyrinth*, in CEPS Working Document n. 370 ottobre 2012.

In estrema sintesi, si può dire che nell'ambito del diritto destinato alla vita economica, la centralità pur riconosciuta alla codificazione commerciale nel suo primo apparire nel corso dell'Ottocento, secondo il modello francese sopra richiamato, ha subito una repentina ed inevitabile erosione sia dal versante esterno sia da quello interno. Quanto al versante esterno, la legislazione commerciale intervenuta dopo la codificazione commerciale ha assunto un rilievo crescente posto che si è rivelata sempre più nevralgica e fondamentale per una vita economica che richiedeva risposte nuove e flessibili, sí da condurre ad una rapida atrofizzazione del codice di commercio. A tacer d'altro, a fronte di una codificazione che con il solo strumentario degli atti di commercio intendeva contribuire alla strutturazione del mercato in generale, la legislazione speciale ha dovuto progressivamente farsi carico di articolazioni molteplici in considerazione delle specificità dei singoli mercati, ponendo in campo quadri disciplinari sempre più complessi e differenziati che, in quanto tali, non potevano essere affidati alla sola autonomia degli operatori. Sicché, nel corso del tempo, l'intervento della legislazione speciale ha inevitabilmente contribuito a frantumare la cornice originaria del *code de commerce* rivelatasi inadeguata e semplicistica e a ridurne la centralità.

Per altro verso, il codice di commercio ha subito altresì un'erosione, si potrebbe dire dall'interno, che ha minato uno dei suoi pilastri fondativi anche dal punto di vista valoriale. Come si è detto, il *code de commerce* aveva inteso consacrare e rispettare il diritto commerciale consuetudinario che si era costruito attraverso gli usi generali e locali; d'altro canto, il legame stretto con la vita economica affidava pur sempre alla prassi la funzione di arricchire la disciplina e, dunque, il compito di integrare il tessuto normativo sulla base appunto di quella democratica partecipazione da parte di tutti gli operatori. Ebbene, lo sviluppo della grande impresa, ossia l'emersione nello stesso mondo degli operatori economici di divaricate posizioni di potere contrattuale, consacrato, d'altro canto, dal progressivo massiccio impiego di condizioni generali di contratto precostituite dai contraenti più forti, nonché la rapidità dei mutamenti dei traffici hanno contribuito in maniera nitida sia alla crisi del ruolo storicamente riconosciuto agli usi commerciali nell'ambito delle fonti sí da smitizzarne il carattere democratico⁴², sia alla

⁴² A fronte della persistente lettura tradizionale, ormai quasi mitologica, del diritto commerciale accolta da BOLAFFIO, *A proposito della unificazione del diritto delle obbligazioni*, in *Giur. it.*, 1907, IV, p. 113 ss., il quale, proprio sulla rilevanza degli usi quale primaria fonte del diritto, fondava la conclusione circa il primato del diritto commerciale «come il più equo», si v. la lucida percezione dei mutamenti radicali intervenuti tra la fine dell'Ottocento

revisione, a partire dagli inizi del Novecento, del cosmopolitismo che tradizionalmente aveva segnato l'orizzonte stesso della tradizione culturale della commercialistica europea, a favore, viceversa, del primato della legislazione e dei nuovi protezionismi economici nazionali.

3. La situazione emersa progressivamente nel corso dell'Ottocento si è peraltro acuita per larga parte del Novecento per via anche dell'interventismo pubblico nell'economia e, dunque, della massiccia presenza di una legislazione speciale e dello Stato imprenditore, come tale destinatario di normative nuove ed articolate. Ebbene, questa legislazione speciale non si è diretta soltanto a strutturare il libero mercato, ma ad incidere in misura significativa sulle attività economiche in chiave conformativa, se non addirittura in una prospettiva di possibile funzionalizzazione della libera iniziativa economica. La legislazione speciale, costituzionalmente orientata, è divenuto il luogo esclusivo per attuare una sintesi tra economia e politica e, dunque, per indirizzare il processo di sviluppo della società, nell'ottimistica convinzione o nella presunzione, a taluno apparsa "fatale"⁴³, di assicurare un punto di incontro tra la conservazione della libera iniziativa e il conseguimento di una più equa redistribuzione sociale della ricchezza⁴⁴.

Di conseguenza, la sostanziale crisi della *selfregulation* presente alla base delle codificazioni commerciali emersa a cavallo tra l'Ottocento ed il Novecento e la crescente evidenza dell'insufficienza ed inadeguatezza del quadro normativo ad esse affidato hanno fatto emergere nell'esperienza giuridica dei Paesi che hanno conosciuto la presenza del codice di commercio a fianco di quello civile alcune precise alternative di politica del diritto: alternative su cui hanno altresì pesato da un canto il processo di crescente industrializzazione della società, dall'altro l'inarrestabile commercializzazione del diritto privato derivante dalla pervasività della logica del mercato

e l'inizio del nuovo secolo offerta da SRAFFA, *La riforma della legislazione commerciale e la funzione dei giuristi*, in *Riv. dir. comm.*, 1913, I, p. 1018 per il quale, viceversa, «è una illusione pensare che gli usi, nella vita odierna, creino un diritto nuovo a base di equità. L'illusione è messa in rilievo dal generalizzarsi, nella odierna vita commerciale, di contratti a tipo non individuale, che solo formalmente sono il prodotto del consenso dei contraenti: di quella serie numerosa di contratti, cioè, posti in essere a base di moduli o polizze a stampa, le cui clausole uno dei contraenti studia minutamente, prepara ed impone, e l'altro deve subire».

⁴³ Il riferimento è all'opera di HAYEK, *La presunzione fatale*, Milano, 1997 il quale esaspera la linea critica avverso il "costruttivismo" alla base del primato della legge scritta già presente nel suo più ampio e famoso lavoro *Legge, legislazione e libertà*, Torino, 1979

⁴⁴ Il segno tangibile del mutamento ben può cogliersi nelle progressiva emersione, nell'indagine giuridica, del "diritto pubblico dell'economia" che è andato affiancando il diritto commerciale.

che, progressivamente, sarebbe penetrata in tutti i rapporti sociali, nonché dall'egemonia di una cultura incline a legittimare a tutti i livelli i valori di scambio rispetto ai valori di uso propri della società preindustriale⁴⁵.

Le manifestazioni più significative dei mutamenti interni alla più ampia area del diritto privato intervenute, anche in termini diacronici nel corso del Novecento, coinvolgendo l'originario assetto disciplinare consegnato nella distinzione tra codificazione civile e codificazione commerciale, possono sintetizzarsi in tre momenti fondamentali.

Il primo momento critico dell'assetto tradizionale fondato sulla distinzione tra società civile e società dei mercanti ben può rinvenirsi già nel solo dibattito emerso intorno all'"unificazione della disciplina delle obbligazioni" dietro cui, in definitiva, è dato di cogliere tanto la semplice registrazione di un progressivo processo di assimilazione della società civile in un più ampio contesto rappresentato dalla società di mercato, per cui la disciplina dei rapporti contrattuali non poteva più costituire il luogo di differenziazioni disciplinari, quanto l'occasione per prospettare una sintesi nuova rispetto alle posizioni di partenza⁴⁶.

Il secondo momento di questo nuovo corso, il quale riflette appunto la netta percezione della perdita di centralità del codice di commercio nella disciplina dell'economia a vantaggio di una legislazione speciale destinata peraltro ad inevitabili articolazioni, si può rinvenire nella soluzione, pur emersa nel corso del Novecento, che ha visto la definitiva scomparsa della doppia codificazione. Si fa qui riferimento a quell'indirizzo favorevole all'unificazione dei codici privatistici da attuarsi tramite il sacrificio della codificazione commerciale: vicenda, questa che, ovviamente, non poteva certo determinare anche la scomparsa del diritto commerciale i cui contenuti più aggiornati si andavano comunque collocando fuori dalla codificazione, più precisamente nella legislazione speciale.

⁴⁵ Sul tema, con riferimento alla rilettura dello stesso *code civil* dopo duecento anni, si v. PUGHON, 1804-2004: *D'une lecture civiliste de l'économie à une lecture économique du droit civil?*, in *Les Cahiers de Droit*, 2005, p. 427 ss.

⁴⁶ A titolo meramente esemplificativo, si consideri il codice civile peruviano del 1984 nel quale si registra in più parti la commercializzazione del diritto privato ossia l'applicazione a tutti i rapporti privati di regole originariamente nate per disciplinare soltanto la materia commerciale: sul punto si v. CARLOS TORRES - TORRES LARA, *La Codificación comercial en el Perú de un código "formal" a un código "real"*, in <http://biblio.juridicas.unam.mx>. La medesima vicenda si rinviene altresì nella esperienza del Paraguay, ossia del Paese che più degli altri ha fatto tesoro della codificazione intervenuta in Argentina. In particolare il nuovo codice civile adottato nel dicembre del 1985 ed entrato in vigore nel 1987 ha provveduto ad unificare la disciplina dei contratti civili e commerciali: sul punto si v. MOISSET DE ESPANÉS, *El nuevo Código civil paraguayano*, in <http://www.acader.unc.edu.ar>.

A questo riguardo, può dirsi significativa, quanto meno per la singolare tempestività del suo intervento, la vicenda emersa nell'esperienza giuridica italiana del 1942 in cui l'unificazione dei codici ha coinciso anche con il formale avvento dell'impresa quale protagonista del mondo economico. E tuttavia, ancor più importante, in quanto sganciata del tutto dalle specifiche congiunture che hanno caratterizzato gli eventi italiani degli anni quaranta del secolo scorso, si rivela il recente nuovo codice civile brasiliano. Anche in Brasile, con la riforma del 2002⁴⁷, si è sacrificato il codice di commercio e si è dato vita ad codice civile unificato. Questo codice, pur conservando un impianto ispirato al BGB e dunque contenente una parte generale⁴⁸, ha previsto al suo interno un libro costruito fundamentalmente sulla base della nozione di impresa presente nel libro V del nostro codice civile del 1942.

Il terzo momento di questa evoluzione e che, a ben vedere, riflette il più generale *trend* alla base anche di quelli dianzi richiamati, è la definitiva formalizzazione del processo di decodificazione del diritto commerciale conseguente allo spostamento del baricentro dai codici di commercio alla legislazione speciale sempre più settoriale e, in definitiva, all'impossibilità di preservare e di rivitalizzare la tensione sistematica che *ab origine* si era assegnata e riconosciuta alla codificazione in quanto tale. In altre parole, anche laddove continua ad esistere un codice di commercio, esso si rivela del tutto inidoneo a riflettere in misura esaustiva l'ordine giuridico delle istituzioni commerciali sicché, come è stato efficacemente rilevato⁴⁹, si può dire che attualmente nell'ambito del diritto commerciale se da una parte si può essere in presenza di un codice senza diritto, in quanto esso non è in grado di esprimere i principi ordinanti della disciplina, dall'altro si rafforza sempre di più la tendenza a registrare la presenza di un diritto commerciale senza codice, a sua volta inevitabilmente sempre di più articolato al suo interno.

Questo processo, già emerso nella prima parte del Novecento, si è altresì accentuato nel corso degli ultimi decenni, ossia quando la crisi del

⁴⁷ Al riguardo, per una prima ricognizione del nuovo codice si rinvia a CALDERALE (a cura di), *Il nuovo codice civile brasiliano (II). Atti del Convegno internazionale sul Novo código civil brasileiro*. Rio de Janeiro, 4-5-6 dicembre 2002, Milano, 2003; sul diritto dell'impresa si v. RIBEIRO DOMINGUES e PRADO DE ALMEIDA, *Guia Prático do direito empresarial no novo código civil*, Curitiba, 2003; DA SILVA, *A unificação do direito privado sob a nova ótica de direito empresarial* in www.fmd.pucminas.br/.

⁴⁸ Sul punto specifico v. RESCIGNO, *La «parte generale» del nuovo codice civile del Brasile*, in ID., *Codici Storia e geografia di un'idea*, Roma-Bari, 2013, p. 185 ss.

⁴⁹ MAGNIER, *Les nouveaux modes d'élaboration des règles commerciales*, in BLOCH - SCHILLER, *Quel Code de commerce pour demain?*, cit, p. 12.

welfare state e dell'interventismo economico dello Stato ha visto i Paesi ad economia di mercato investiti da un impetuoso movimento neolibertistico. Esso ha portato ad un radicale mutamento di funzione della disciplina di fonte statale avente ad oggetto le attività economiche, e, al tempo stesso, quale reazione all'esperienza intervenuta nel passato nonché quale proiezione egemonica dei nuovi gruppi sociali portatori di interessi economici a livello transazionale, ad una riscoperta della *selfregulation* e delle presunte capacità autocorrettive del mercato al di fuori sia degli stessi interventi delle sovranità nazionali sia, addirittura, di autorità sovranazionali. È in questo quadro, riassuntivamente evocato con l'espressione globalizzazione dell'economia, che, peraltro, vanno collocati la riscoperta ed il rilancio della *lex mercatoria*.

Infatti, a fronte dei risultati inappaganti che derivavano proprio dal malfunzionamento del mercato, i legislatori, sulla base di una persistente inadeguata riflessione sulla sua concreta configurazione giuridica nonché di un pregiudiziale atteggiamento di sfiducia e di disfavore per lo stesso, hanno puntato la loro attenzione sui soli rimedi correttivi dagli esiti inappaganti che emergevano nella prassi: ciò è avvenuto sul presupposto dell'inevitabile "fallimento del mercato" e, al tempo stesso, sulla convinzione circa l'impossibilità di sostituire comunque siffatta istituzione con altro alternativo sistema economico. Di qui, la diffusa disattenzione circa la distinzione nelle diverse sue concrete manifestazioni tra le inefficienze imputabili al solo malfunzionamento del mercato, per quanto correggibili fossero, e quelle derivanti in ogni caso dal suo fisiologico funzionamento. In tal modo, l'indiscussa opzione a favore di interventi correttivi circa gli esiti distributivi che derivavano dalla economia di mercato ha per molti decenni finito con il prevalere, senza che si verificasse preliminarmente se i risultati socialmente insoddisfacenti emersi nella realtà discendessero anche da inadeguatezze strutturali del mercato stesso derivanti dalla sua specifica articolazione e che avrebbero potuto essere modificate e orientate anche dal diritto.

Il quadro teorico di riferimento sul quale una lunga tradizione giuridica ha costruito e consolidato sia nelle codificazioni civili sia nella legislazione la disciplina dell'economia si è rivelata inadeguata a partire fondamentalmente dalla seconda metà del Novecento. Ciò è avvenuto in corrispondenza sia della crisi finanziaria degli Stati, non più in grado di sostenere l'interventismo pubblico nell'economia adottato dal secondo dopoguerra, sia dell'avvio di una rinnovata stagione neolibertistica. In particolare, sulla base degli stimoli provenienti dall'irruzione egemonica sulla scena tanto della scuola di *Law and Economics*, quanto del pensiero neo-istituzionalistico,

l'attenzione si è concentrata non solo sul legame biunivoco che esiste tra i singoli contratti e il mercato in cui essi sono immersi, ma anche sulla stessa configurazione giuridica del mercato stesso. Quest'ultimo viene sempre più consapevolmente assunto come l'ambiente in cui si situano gli scambi negoziali alla cui strutturazione contribuisce in maniera determinante il processo di elaborazione e diffusione delle informazioni sulla base delle quali i singoli soggetti possono contrattare, sí da contribuire mediante le contrattazioni medesime ad alimentare il funzionamento della libera competizione. In estrema sintesi, è emersa in maniera sempre più consapevole l'esigenza che a livello della regolamentazione si passasse dalla prospettiva della tradizionale codificazione civile e commerciale che si limitava a registrare, a mo' di postulato, l'esistenza del "mercato" al singolare, per di più considerandolo come dato esterno ed estraneo rispetto alle singole operazioni negoziali, alla prospettiva volta viceversa a dare rilievo alla pluralità dei mercati e, di conseguenza, a rivedere, per favorire il loro funzionamento, il rapporto che all'interno di ciascuno di essi assume anche la disciplina destinata alle operazioni contrattuali: prospettiva, è bene rammentarlo, assunta quale unica concreta alternativa rispetto ad una più radicale *deregulation*, ossia della semplice azione demolitoria degli interventi legislativi accumulatisi nel tempo e dell'incondizionato affidamento alle capacità auto correttive dei mercati medesimi da parte degli stessi operatori.

Il passaggio storico dallo "Stato interventista" nell'economia, imprenditore esso stesso e al contempo fautore e promotore di una "regolamentazione" in funzione di una redistribuzione più equa della ricchezza, allo «Stato solo regolatore»⁵⁰ della libera competizione può in definitiva sintetizzarsi, per quanto in termini oltremodo schematici, nel rilievo secondo il quale nel primo la legislazione privatistica ha insistito sulla funzione sociale della proprietà e, più in generale, della ricchezza, per cui l'intervento ha segnato il passaggio dalla "proprietà" alle "proprietà" in relazione al diverso mix che, volta a volta, si è inteso riconoscere tra interessi individuali ed interessi collettivi incidenti su una medesima realtà materiale ed economica. Viceversa, il modello basato sullo «Stato regolatore dell'economia libera», affermatosi egemonicamente nell'esperienza europea degli ultimi decenni del Novecento, ha puntato, tutto sulla funzione sociale da riconoscersi al mercato stesso individuato quale principale se non unico strumento allocativo dell'uso efficiente della risorse, sempre che in grado di ben funzionare:

⁵⁰ Sul punto si v. per tutti la SPINA - MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000.

di qui la centralità della “regolazione” ossia della presenza effettiva di regole in grado di favorire ed ottimizzare i meccanismi operativi del mercato. La nuova prospettiva adottata ha inevitabilmente portato al passaggio dalla regolazione del “mercato in generale” a quella dei “mercati” al plurale. Di qui la conseguente articolazione di discipline a geometrie variabili che di volta in volta hanno preso in considerazione punti di osservazioni diversi: discipline finalizzate sia a prevenire e/o a rimuovere le situazioni che nei vari contesti possono incidere negativamente sul funzionamento dei singoli mercati sia ad avvalersi, a tale scopo, di nuove strutture istituzionali, diverse dal legislatore e dagli stessi privati operatori, per la stessa produzione di regole e, al tempo stesso, per il controllo della loro osservanza.

In questa stagione, in definitiva, si è andata sviluppando un'articolata produzione normativa a finalità pro-competitiva in vista della costruzione di un nuovo *ordine concorrenziale*⁵¹ che, proprio in ragione della specificità dei singoli mercati e delle diverse loro caratteristiche strutturali, ha riattribuito un significato nuovo alla *regulation*⁵². Per molti decenni la regolamentazione è stata la manifestazione più significativa dell'intervento pubblico in economia volto a conformare l'iniziativa privata al soddisfacimento di interessi generali e sociali, per cui la *de-regulation* ha costituito la prima fondamentale ed emblematica reazione a siffatto sistema ritenuto oppressivo della vita dei traffici attuata mediante appunto la rimozione di una legislazione largamente anticompetitiva. Attualmente, la nuova *regulation* abbraccia una ricca e multiforme disciplina non solo privatistica. Essa risulta destinata appunto a favorire il funzionamento effettivo dei mercati in chiave competitiva non più soltanto nel senso meramente statico di proteggere la concorrenza che è il motore del corretto funzionamento del mercato, ma anche nel senso dinamico di introdurla dove non c'è e mantenerla⁵³. La regolazione, di conseguenza, è affidata, sia in sede di introduzione sia in sede di correzione e governo, non soltanto al legislatore nazionale e sovranazionale, bensì a più soggetti tra cui spiccano specifiche istituzioni di nuovo conio, le *autorità c.d.*

⁵¹ Il riferimento all'ordine segnala altresì che il processo normativo in grado di strutturarla vede intervenire come protagonisti più soggetti tra cui anche lo Stato che, dunque, non è più la fonte esclusiva della regolazione: sul punto per una puntualizzazione si v. i saggi di AA.VV., *L'ordre concurrential*, Mélanges en l'honneur d'Antoine Pirovano, Parigi, 2003.

⁵² Sul tema, oltremodo vasto ed articolato, si rinvia, quale punto di avvio della riflessione di fine Novecento, a OGUS, *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford, 1994; per un bilancio si v. ID., *Regulation Revisited*, in *Public Law*, 2009, p. 332 ss.

⁵³ In questi termini si v. FRISON-ROCHE, *Le droit de la régulation*, in Dalloz, 2001, Doct., p. 611.

*indipendenti*⁵⁴. Queste ultime, in particolare, al fine di assicurare il funzionamento dei diversi mercati, esercitano un potere normativo del tutto singolare in quanto le soluzioni volta a volta adottate e suscettibili di rapidi mutamenti nel tempo sono il frutto anche di un dialogo e confronto con le stesse determinazioni dell'autonomia privata la quale pur sempre resta alla base delle dinamiche della vita economica, ne costituisce il motore ed è, inevitabilmente, protagonista comunque nella formazione del diritto dell'economia⁵⁵.

Il precipitato più significativo del mutamento di direzione imboccato dalla disciplina dell'economia è rappresentato dalla modifica radicale del significato stesso da assegnare ai processi codificatori incidenti su una legislazione ed una produzione normativa in costante evoluzione e al tempo stesso articolata rispetto ai concreti e distinti mercati volta a volta presi in considerazione.

Infatti, se da un lato la codificazione, ivi compresa quella commerciale, è storicamente intervenuta per semplificare il quadro disciplinare, fissandone le linee strutturali fondamentali⁵⁶, attualmente la disciplina dell'economia è nelle sue stesse linee strutturali orientata alla complessità e fondata sulla pluralità stessa delle fonti.

Ciò incide inevitabilmente sulla nuova configurazione delle tecniche con cui ricondurre la produzione normativa in un *corpus*. A tale riguardo si sono prospettate alcune alternative: proseguire nel solo processo di decodificazione e, dunque, affidarsi all'accumularsi di numerose legislazioni settoriali; ovvero ridimensionare la funzione ed il ruolo dei codici, riconducendoli a testi unici in grado di raccogliere, a legislazione costante, la disciplina settoriale in perenne evoluzione⁵⁷ sí da procedere in questa direzione

⁵⁴ Sul punto esiste una vasta letteratura: si v. per tutti MERUSI, *Democrazie e autorità indipendenti*, Bologna, 2000; DI BONA, *Potere normativo delle autorità indipendenti e contratto*, Napoli 2008; MANFRELOTTO, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato. Programmazione della concorrenza e modelli di tutela giurisdizionale*, Torino, 2012.

⁵⁵ Sul carattere "strutturale" del coinvolgimento dell'autonomia privata nella formazione del diritto commerciale, si v. i lucidi rilievi di BASEDOW, *The State's Private Law and the Economy- Commercial Law as an Amalgam of Public and Private Rule-Making*, 56 *Am. J. Comp. L.* 2008, p. 703

⁵⁶ Sotto questo profilo, come del resto riemerge nei tempi più recenti a proposito delle iniziative sviluppatesi in Europa tra i giuristi in merito alla disciplina del contratto, la dottrina svolge un ruolo fondamentale nei processi di codificazione in senso stretto: sul punto si v. tra gli altri, BILLIAU, *La doctrine et les codes- Quelques réflexions d'un civiliste français*, in *Les Cahiers de Droit*, 2005, p. 445 ss.

⁵⁷ Questa alternativa, a ben vedere, è stata lucidamente messa a fuoco dalla letteratura commercialistica europea negli ultimi decenni del Novecento: si v. tra gli altri, POLO DIEZ, *Reflexiones finales sobre la reforma del ordenamiento jurídico mercantil in El Centenario de Código de Comercio*, Madrid, 1986, p. 439 ss in part. p. 469 ss.

verso una diversa nuova ri-codificazione che, peraltro, resta in linea e non già in contraddizione con l'inarrestabile fenomeno della decodificazione⁵⁸.

La manifestazione più emblematica di questo ultimo percorso, quasi a segnalare il passaggio epocale intervenuto, lo si coglie ancora una volta nell'esperienza d'oltralpe. A metà degli anni novanta del secolo scorso, a seguito di una istruttoria affidata ad una nuova Commissione per la codificazione, la circolare governativa del 30 maggio 1996 ha messo a punto un programma generale di nuova codificazione «à droit constant»⁵⁹ che molti altri Paesi europei, tra cui il nostro, avrebbero successivamente seguito⁶⁰.

Il nuovo *code de commerce* del 18 settembre 2000 raccoglie, tanto nella parte legislativa quanto in quella regolamentare, adottata solo alcuni anni dopo, il materiale normativo accumulatosi nel corso degli ultimi anni: il tutto nella prospettiva di offrire, a mo' di testo unico a legislazione costante, la disciplina che contribuisce alla strutturazione generale del mercato francese nei suoi aspetti di diritto privato e di diritto pubblico⁶¹. Ovviamente, siffatto codice, per quanto già qualificato come un "code obèse"⁶², frutto

⁵⁸ A proposito dei codici di settore che nel nostro Paese hanno preso il posto dei testi unici, si è correttamente osservato in dottrina che essi non rappresentano certo un ritorno al codice, inteso in senso tecnico, ma rispecchiano, se mai, proprio l'esito del processo di decodificazione: in questi termini si v. IRTI, «Codici di settore»: compimento della «decodificazione», in SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005, p. 17 ss.

⁵⁹ Sul significato della «codification à droit constant», la circolare francese del 1996 così precisava al punto 2.1.1: «En principe, les codes sont produits en retenant la présentation des textes dans leur rédaction en vigueur au moment de la codification sans mêler à cet effort une réforme du fond du droit. Telle est la portée de ce que l'on nomme la codification "à droit constant" qui seule permet d'élaborer des codes sans les ralentir ou les perdre dans l'examen et les débats de toute réforme de fond. Au contraire, en fournissant aux auteurs de projets de réforme une base de textes clairs, ordonnés et en vigueur, la codification prépare la réforme et la simplification ultérieure des textes. Mais ce principe du "droit constant" doit être précisé. D'abord, le codificateur apportera une série de modifications de forme pour adapter le texte à la nécessité de la compréhension ou de la cohérence des textes codifiés. Les mots, expressions et concepts désuets ou dépassés par une législation plus récente seront remplacés par les notions correspondant au droit en vigueur et à la langue actuelle (...)». Sul punto si v. CATTÀ, *Codification et qualité de la réglementation (L'expérience française)*, in *Leges*, 2007, p. 425 ss.; per altri riferimenti si v. CAPPELLINI, *Il codice eterno*, cit., p. 41, nt. 53.

⁶⁰ Sulla esperienza italiana legata alla semplificazione legislativa con l'avvento dei codici di settore, si v. per tutti CARLEO, (voce) *Codici di settore*, in *Treccani. It Enciclopedia italiana*

⁶¹ Il nuovo *code de commerce* francese si articola in ben 9 libri: *du commerce en général; des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique; de certaines formes de ventes et des clauses d'exclusivité; de la liberté des prix et de la concurrence; des effets de commerce et des garanties; des difficultés des entreprises; de l'organisation du commerce; de quelques professions réglementées; des dispositions relatives à l'outremer*.

⁶² MONÉGER, *De l'ordonnance de Colbert de 1673 sur le commerce au code de commerce français de septembre 2000: réflexion sur l'appétitude du droit économique et commercial à la codification*, in *Revue Internationale de Droit Économique*, 2004, p. 186 ss.

di una “*fausse*”⁶³ codificazione, e al centro di violente critiche⁶⁴, non è, né intende essere esaustivo per quanto attiene alla disciplina della vita economica. Anzi, esso è chiamato a coesistere con vari nuovi corpi normativi “codificati” che toccano altre aree della vita economica e che riflettono problematiche specifiche: si pensi, a titolo esemplificativo, al *Code de l'énergie*, al *Code monétaire et financier*, al *Code de la propriété intellectuelle*, al *Code des transports*. In questa medesima prospettiva, ormai accolta anche nel nostro Paese, si colloca, sia pure con qualche differenza, la stessa recente introduzione dei *codici del consumo* i quali appunto si riferiscono alla disciplina specifica dei soli mercati in cui gli operatori economici professionali sono contrattualmente legati ai consumatori finali.

4. L'evoluzione della legislazione commerciale sinteticamente richiamata in precedenza, con particolare riferimento al percorso emerso nel Paese europeo che più di ogni altro ha conservato a lungo le scelte codificatorie intervenute agli inizi dell'età borghese, si rivela preziosa per comprendere il più faticoso e sofferto itinerario, ma non per questo meno eloquente nel riproporre la parabola critica dianzi disegnata, che si rinviene nell'esperienza argentina.

Anche per questo Paese sud-americano la codificazione europea dell'Ottocento, a partire da quella francese e da quella spagnola, ha costituito un sicuro punto di riferimento per la strutturazione del moderno diritto privato. Come si è detto, in Argentina la codificazione commerciale ha preceduto nel tempo quella civile. In particolare, il codice di commercio, adottato inizialmente nella provincia di Buenos Aires nel 1859⁶⁵ ossia nel periodo (dal 1853 al 1860) in cui tale provincia era separata dalla confederazione argentina, è diventato legge dello Stato nazionale nel 1862 e, dunque, è stato introdotto, al fine di unificare i traffici commerciali e favorire la creazione di un unico mercato interno, in epoca anteriore alla stessa adozione del *Código civil* argentino, approvato il 29 settembre 1869 ed entrato in vigore il 1 gennaio 1871.

⁶³ In questi termini DE PIERPONT, *La codification en droit économique*, in *Rev. Droit Int. Droit. Comp.*, 2007, p. 352 ss., in part. p. 368.

⁶⁴ Si v. in part. BUREAU - MOLFESSIS, *Le nouveau Code de commerce ? Une mystification*, in *Dalloz, Doc.*, 2001, p. 361 ss. In senso diverso si v. OMAR, *Lessons from the French experience: the possibility of codification of commercial law in the United Kingdom*, in *18 International Company and Commercial Law Review*, 2007, p. 235 ss.

⁶⁵ Il progetto era stato elaborato da Sarsfljed e Acevedo: sul punto si v. LÓPEZ DE ZAVALLIA, *El código de Comercio del estado de Buenos Aires y el código civil argentino*.

Analogamente a quanto avvenuto nella stessa esperienza giuridica tedesca nell'Ottocento, il codice di commercio argentino, proprio in quanto non era stato preceduto da una legislazione di diritto civile, nella sua stesura originaria conteneva disposizioni di diritto comune: in particolare, trenta capitoli di ben trecentosessantacinque articoli contenevano disposizioni propri di diritto civile. Sicché, con la riforma del stesso Codice di Commercio intervenuta nel 1889 sono state rimosse le duplicazioni disciplinari sino ad allora presenti ed è stato articolato in modo compiuto il diritto privato. In particolare, il titolo preliminare di apertura del Codice di commercio innanzitutto disponeva che per casi non regolati dal codice di commercio si sarebbero dovute applicare le disposizioni del codice civile⁶⁶; al tempo stesso, puntualizzava il rilievo da riconoscere agli usi nel senso che *«las costumbres mercantiles puede servir de regla para determinar es sentido de las palabras o frases tècnicas del comercio, y para interpretar los actos o convenciones mercantiles»*.

Anche nella realtà argentina, alle due distinte codificazioni, quella civile e quella commerciale, si sono aggiunte nel corso dei decenni numerose leggi speciali che hanno affrontato tematiche nuove e distinte rispetto a quelle presenti nei codici ovvero rivisitato argomenti originariamente ivi disciplinati lungo quella linea di sviluppo della legislazione che ha caratterizzato larga parte della esperienza giuridica del Novecento nei Paesi ad economia di mercato ed in via di progressiva industrializzazione.

Sotto questo profilo, in Argentina il processo di decodificazione del diritto commerciale si è accentuato. Infatti, in questo Paese la crescita esponenziale della legislazione speciale non ha soltanto modificato il rapporto tra disciplina codificata e quella presente fuori dal codice di commercio⁶⁷, ma ha comportato, quale soluzione tecnica adottata, l'effettiva contrazione di gruppi di disposizioni del codice a favore di corpi legislativi collocati fuori dal codice, fatta eccezione per la disciplina relativa al fallimento di cui alla Ley 24.522 che ha sostituito il contenuto dell'intero libro quarto del codice commerciale: a titolo esemplificativo, si pensi alla Ley 19.550 relativa al diritto societario che ha portato all'abrogazione degli articoli da 282 a 449 del Código de Comercio ovvero alla disciplina sugli *cheques* di cui agli articoli da 798 a 833 sostituita da leggi speciali.

⁶⁶ A questa disposizione si collegava, altresì, il successivo art. 207, dettato in materia di *contratos del comercio*, il quale disponeva l'applicabilità *«a las materia y negocios comerciales»* del *«derecho civil, en cuanto non esté modificado por este Código»*.

⁶⁷ Si pensi tra l'altro alla legislazione in materia di assicurazioni, di borse e mercati, di fondi comuni di investimento, sulle banche etc.

Nell'esperienza argentina, il primo significativo intervento legislativo sulla codificazione del secondo dopoguerra ha investito il codice civile. In particolare, la Ley di riforma 17.711 del 1968 ha introdotto nel codice civile alcuni correttivi alle disposizioni preesistenti nonché nuove norme. Ciò è avvenuto nel solco della commercializzazione del diritto privato, ossia dell'estensione anche ai rapporti civili di soluzioni disciplinari già presenti per quelli commerciali⁶⁸. A tale primo ampio intervento sono successivamente seguiti altre innovazioni⁶⁹, per cui tuttora il *código civil* contiene più di 4.000 articoli.

Viceversa, si è dovuto attendere per quasi un ventennio perché si prospettasse l'esigenza di una rivisitazione dell'intera codificazione e si aprisse una tormentata stagione di progetti e modificazioni, tuttora in corso, a conferma della progressiva problematicità che nella realtà post-industriale incontrano i processi di codificazione. E non è un caso, per le considerazioni svolte in precedenza, che sin dal primo progetto avviatosi nel 1987 la riforma della codificazione ha ruotato, al di là dei contenuti normativi innovativi da introdurre, intorno al tema della *Unificación de la Legislación Civil y Comercial*: tema sul quale si è registrato altresì una significativa dialettica non solo all'interno del mondo giuridico ed accademico, ma anche nel mondo politico tale da innescare un processo non ancora venuto a compimento ed intorno al quale si rinnovano ragioni di dissenso e di dubbi.

Al riguardo, è sufficiente la sola scansione degli insuccessi fin qui emersi a confermare la difficoltà di far coesistere una seria rivisitazione dell'impianto complessivo del diritto codificato, la quale esige tempi adeguati e il contributo della dottrina, con i mutamenti rapidi che la legislazione registra per rispondere alle dinamiche socio-economiche della realtà e, dunque, con il mutare del senso della codificazione proprio nel momento stesso in cui se ne sta affrontando la rivisitazione. Infatti, la *Ley de Unificación de la Legislación Civil y Comercial* del 1987 si è arenata dopo l'approvazione da parte del parlamento a causa del veto del governo intervenuto nel dicembre del 1991. Né miglior sorte hanno ricevuto i progetti *de la Cámara de Diputados* e del *Poder Ejecutivo* del 1993 rispettivamente predisposti da distinte commissioni nominate dal Parlamento e dal Presidenza della Repubblica che hanno il visto il coinvolgimento dei giuristi argentini più

⁶⁸ Sull'influsso dell'esperienza italiana su questa prima importante riforma del codice civile argentino si v. LERNER, *El Código civil italiano de 1942 y las reformas al código civil argentino* in *Bolletino Mexicano de derecho comparado*, 2002, n. 103.

⁶⁹ Sul punto si v. per tutti RIVERA, *Le project de code civil pour la République argentine*, in *Les Cahiers de Droit*, 2005, p. 297 ss.

autorevoli. Successivamente con un decreto del 1995 del *Poder Ejecutivo Nacional* si è affidato ad una nuova Commissione, nell'ambito di un più ampio progetto riformatore, di perseguire l'unificazione del diritto privato in consonanza con i progetti di unificazione tra legislazione civile e legislazione commerciale del 1993 alla luce della riforma costituzionale intervenuta nel 1994.

Pur nella convinzione maggioritaria in dottrina, da tempo favorevole all'unificazione del codice civile e del codice di commercio, inevitabilmente, per le ragioni già sopra segnalate e legate alle trasformazioni intervenute nel corso del Novecento, la proposta di abrogare il codice di commercio, presente nel progetto predisposto nel 1998 e tale da portare alla presenza di un solo codice civile unificato, non poteva certo essere integrale. La complessità del materiale legislativo accumulatosi per disciplinare la vita economica era destinato infatti a restare in molte leggi speciali. Il progetto del 1998 si limitava sostanzialmente a procedere all'unificazione della sola disciplina delle obbligazioni ed a rinviare alla legislazione speciale i contenuti disciplinari di contenuto commerciale che, in buona parte, già si erano accumulati fuori dal codice di commercio. Al tempo stesso, il progetto di *Código civil y comercial* elaborato nel 1998 alterava profondamente l'impianto originario della codificazione civile storicamente orientata sul modello francese, introducendo un'ampia *parte generale*⁷⁰. In conseguenza, però, del fatto tale progetto era maturato nel periodo della dittatura, si è ritenuto opportuno, sulla base di una successiva iniziativa parlamentare, affidare ad una nuova commissione il compito di rivederlo per cui il nuovo progetto è stato poi formalmente adottato nel 1999 sulla sostanziale falsariga del precedente elaborato.

Nel progetto n. 54-99 dell'8 luglio 1999, il nuovo *codigo civil y comercial* risultava composto da ben sette libri. Accanto ad un primo libro introduttivo (art. 1-14), seguiva nel secondo la parte generale, la quale si occupava sia della persona umana e delle persone giuridiche civili e commerciali, sia dei beni, sia degli atti negoziali in generale (art. 15-406). Il libro terzo era dedicato alla disciplina dei rapporti di famiglia, filiazione adozione (art. 407-670). Il quarto dettato per i diritti personali comprendeva la disciplina delle

⁷⁰ Sul progetto del 1998 si v. tra gli altri LOS MOZOS, *Un intento de unificación del derecho privado. El proyecto de código civil de la República Argentina de 1998 unificado con el código de comercio*, in *Jurisprudencia Argentina*, vol. I, 2000, p. 892 ss.; RIVERA, *La reforma integral del derecho privado y su conexión con la tradición jurídica nacional en el proyecto de código civil de 1998*, ivi, p. 991 ss.; ALTERINI, *¿No a la reforma? ¿no a esta reforma? Sobre ciertas críticas al proyecto de código civil de 1998*, ivi, 1999, p. 1012 ss.

obbligazioni e dei singoli contratti nominati, delle altre fonti dell'obbligazione e dei titoli di credito (art. 671-1778). Il quinto disciplinava diritti reali comprese le garanzie (art. 1882-2191). Il sesto affrontava il tema delle successioni mortis causa (artt. 2192-2437). Infine, l'ultimo conteneva le norme comuni ai diritti reali e a quelli personali, e la prescrizione (artt. 2438-2591).

Anche questo progetto ha subito come i precedenti un difficile cammino dovuto in parte alle vicissitudini economiche sofferte dal Paese, in parte all'emergere di nuove spinte con riferimento in particolare all'adeguamento del diritto civile ai nuovi valori costituzionali ed ai profondi mutamenti del costume. Di conseguenza, nel 2011 con il decreto n. 191⁷¹ si è disposta la creazione di una nuova Commissione per l'unificazione dei codici civile e commerciale.

L'ultimo progetto elaborato meriterebbe una riflessione ampia per via, soprattutto, della prospettiva costituzionale che si è accolta nel rivedere il diritto civile incentrata sulla tutela e promozione della persona e dei beni collettivi⁷². In estrema sintesi, ai fini che qui interessano, mette conto osservare che il progetto scaturito da questa ultima iniziativa e che ha codificato problematiche di attualità relative soprattutto ai problemi dei diritti della persona, ha ripreso in buona parte le scelte adottate nel 1998 e confermato, in particolare, l'impianto sopra illustrato salvo, però, ridurre il numero dei libri. Infatti il libro I del progetto del 1999 è stato sostituito dalla previsione

⁷¹ La premessa del decreto n.191 del 2011 riprende utilmente il percorso in cui si colloca la decisione di elaborare il nuovo progetto. Infatti, in essa si legge: «*Que en las últimas décadas se promovieron varios intentos de reforma integral de la Legislación Civil y Comercial tal el caso del Proyecto de Unificación proveniente de la Honorable Cámara de Diputados en el año 1987, preparado por una Comisión honoraria integrada por diversas personalidades del ámbito jurídico. Que asimismo, en el año 1993 la Comisión Federal de la Cámara de Diputados, elaboró a su vez otro Proyecto de Unificación, integrada también por juristas de renombre. Que además, el Poder Ejecutivo Nacional a través de los Decretos Nros 468/92 y 685/95, creó Comisiones con idéntico fin, sin llegar a lograr el propósito unificador y reformador de la Legislación Civil y Comercial, al igual que las Comisiones mencionadas anteriormente. Que atento lo expuesto, resulta necesario la creación de una Comisión que lleve a cabo con mayor eficacia y eficiencia el objetivo de actualización y unificación de la legislación nacional en materia de derecho privado, integrada por dos miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por una renombrada jurista perteneciente a la actividad académica. Que en los últimos años, se ha generalizado la idea de que resulta necesaria la unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, a fin de generar un marco normativo adecuado al derecho privado comprensivo de ambas ramas del derecho. Que atento a lo expuesto, la unificación y actualización de los Códigos Civil y Comercial de la Nación se inscribe dentro del compromiso político asumido por el Gobierno Nacional para consolidar la institucionalización y la seguridad jurídica para la presente y las futuras generaciones de argentinos.*».

⁷² Preziosi al riguardo i *Fundamentos* dell'*Anteproyecto* elaborati dalla Commissione preposta alla predisposizione del progetto.

di principi preliminari⁷³ e si è introdotto nell'ultimo, ossia il sesto (già settimo nel progetto del 1999) anche la disciplina dei privilegi e le disposizioni di diritto internazionale privato.

Al tempo stesso, questo ultimo progetto continua ad incontrare forti opposizioni nella dottrina⁷⁴ ed in alcuni strati della società argentina non già per le soluzioni accolte in materia commerciale, ossia relative all'attuata unificazione del diritto delle obbligazioni, con la conseguente abrogazione del codice di commercio e la conservazione delle leggi speciali accumulate nel tempo⁷⁵. La ragione dei più recenti ed accesi conflitti discende dal fatto che molte soluzioni in materia di diritto di famiglia e di diritti della persona – si pensi alla problematiche della bioetica – sono occasione di vivaci contrasti anche ideologici e metodologici anche tra i giuristi che frenano la definitiva soluzione dell'ormai più che decennale questione relativa alla sorte della codificazione commerciale in Argentina.

5. Il quadro che si è cercato sin qui di illustrare richiede un'ulteriore autonoma puntualizzazione che, a nostro avviso, è importante per comprendere a pieno le tensioni che tuttora caratterizzano i processi di formazione del diritto privato e, in particolare, per cogliere i diversi livelli, siano essi nazionali o sovranazionali, ai quali si colloca attualmente la competizione tra soggetti pubblici e privati coinvolti direttamente nella produzione del giuridico e che, dunque, tocca anche la tematica qui presa in esame.

A ben vedere, infatti, la crisi che nel corso del Novecento ha riguardato in termini generali la codificazione del diritto privato e che, come si è cercato di evidenziare, ha avuto caratteri specifici per la codificazione commerciale, ha registrato negli ultimi decenni del secolo scorso un mutamento qualitativo di non poco momento. Esso ha toccato un profilo strutturale del diritto privato moderno proprio dei Paesi dell'Europa continentale, rappresentato dal legame tra «norma e luoghi»⁷⁶, ossia dalla territorialità del diritto scritto, la quale è paradigmaticamente evidente proprio nei “codici”

⁷³ Su questi, si v. sul sito di consultazione per il nuovo codice, <http://www.nuevocodigo.civil.com>, la presentazione dal titolo *Aspectos valorativos y principios preliminares del anteproyecto de código civil y comercial de la nación*.

⁷⁴ Si v. ad es. la “requisitoria” di LÓPEZ DE ZAVALÍA, *Errores muy graves en el proceso de derogación del código civil de los argentinos y gravísimos vicios de contenido en el libro I del proyecto*, in <http://bicentenario.unc.edu.ar>.

⁷⁵ Ivi compreso l'adeguamento della disciplina di cui alla ley 19.550 del 1984 in materia di società.

⁷⁶ Sul punto si v. le dense pagine di IRTI, *Norma e luoghi*, Roma-Bari, 2001.

in rispondenza, del resto, con l'avvento di società *product-oriented* fondate in origine sull'«economia della sovranità territoriale»⁷⁷.

In particolare, la crisi del Welfare State e del modello dello Stato interventista in economia e la stagione neoliberalista seguitane non hanno soltanto rispecchiato e/o comportato l'indebolimento al loro interno degli Stati sovrani, quali "regolamentatori", per lo più in posizione monopolistica, dell'articolata e multiforme vita economica, sí da dar vita a discipline volte al rilancio del mercato e della competizione. Esse, a ben vedere, sono coincise con (o al tempo stesso sono state determinate da) una più generale crisi che dall'esterno ha scosso gli Stati.

In termini sintetici può dirsi che l'esigenza strategica delle economie racchiuse nelle singole realtà statuali di operare a livello globale ha spinto in una precisa direzione. A fronte delle difficoltà per gli Stati di continuare a perseguire al proprio interno politiche di *welfare* e soluzioni protezionistiche, alla liberalizzazione dei mercati interni, con la progressiva demolizione della legislazione interventistica precedente (la c.d. *de-regulation*), si è affiancato, in maniera sempre più incisiva e prepotente, lo sviluppo dei traffici trasfrontalieri ed internazionali. Di qui, il progressivo saldarsi, in una sorta di *continuum*, delle economie dei singoli Paesi nella prospettiva assicurata dall'incondizionata apertura dei mercati. Non è il caso di soffermarsi analiticamente sui molteplici profili che contraddistinguono il fenomeno della c.d. *globalizzazione dell'economia*⁷⁸ e sulle conseguenze sistemiche che discendono dal primato che l'economia persegue, ed in parte ha conseguito in questi ultimi anni, sulla politica; d'altro canto, poco importa verificare se siano state le spinte dell'economia internazionale a determinare il mutamento di rotta delle politiche economiche nazionali o sia avvenuto il contrario. Ai nostri fini, è sufficiente osservare che proprio la sempre più fitta interconnessione tra le economie dei singoli territori e quella dei traffici internazionali ha operato come un moltiplicatore ed un acceleratore in ordine al mutamento dell'assetto delle fonti normative e dei protagonisti dei processi di normazione⁷⁹.

⁷⁷ L'espressione citata è di ROBBINS, *La base economica dei conflitti di classe*, Firenze 1952, p. 57. Sul punto si v. più di recente DI MARTINO, *Il territorio: dallo stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Milano, 2010.

⁷⁸ Sul fenomeno si è accumulata una letteratura immensa: per un primo approccio si v. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Spazi e inventiva giuridica nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006; ID., *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000; ID., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna 2002; BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002.

⁷⁹ Per una rilettura del tema alla luce delle trasformazioni seguite alla globalizzazione

Il rinnovato pluralismo tra i soggetti coinvolti nel processo di produzione del diritto non vede soltanto l'intreccio tra livelli territorialmente diversi di formazione del giuridico di cui sono protagonisti gli Stati, istituzioni pubbliche o "ibride", ovvero entità private: intreccio, dunque, non più configurabile secondo il tradizionale modello gerarchico delle fonti del diritto, ma, se mai, riconducibile ad una rete, ad un *network*⁸⁰. Infatti, nell'ambito di quel pluralismo, si prospettano cooperazione e rapporti dialettici tra i protagonisti dei processi normativi, autentiche prove di forza e tensioni che inevitabilmente coinvolgono, in termini nuovi, anche il senso e la funzione da assegnare alla "codificazione", tanto nella sua "vocazione storica" di dettare discipline generali in termini di sistema, e, possibilmente, destinate a durare nel tempo in circoscritte realtà territoriali, quanto nella funzione di favorire la semplificazione di un universo giuridico pur sempre complesso ed articolato per via della presenza di normative settoriali.

Ebbene, la manifestazione più emblematica della situazione ora richiamata si può cogliere nella rinnovata ed articolata riscoperta e rilancio della *lex mercatoria*⁸¹. Infatti, a proposito di questa ultima, non si è puntato soltanto al recupero, in termini di teoria generale, dell'approccio evolucionistico del diritto promosso da Hayek con riferimento all'esperienza di *common law*⁸², sí da favorire, come è stato duramente denunciato, una "grottesca sopravvalutazione del diritto consuetudinario e di ordinamenti similmen-

si v. PINO, *La gerarchia delle fonti del diritto. Costruzione, decostruzione, ricostruzione*, in *Ars Interpretandi Annuario di Ermeneutica giuridica* 2011, p. 19 ss.; LIPARI, *Le fonti del diritto*, Milano, 2008; PIZZORUSSO, *La problematica delle fonti del diritto all'inizio del XXI secolo*, in *associazione de icostituzionalisti.it*; per una puntuale ricerca su una specifica area disciplinare si rinvia al nostro *Le fonti del diritto agrario tra vecchi e nuovi paradigmi*, in JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003, p. 227 ss.

⁸⁰ La frantumazione del quadro, per quanto limitato dal dialogo tra le corti costituzionali, segna in ogni caso una redistribuzione di poteri normativi dagli esiti incerti ed ambigui: sul punto, con specifico riferimento al ruolo delle autorità indipendenti, si v. DECOOPMAN, *Les Autorites administratives Independantes et l'hypothèse du néo-féodalisme: du l'emiettement de l'État au neo-coporatisme?*, in LEFEBVRE (a cura di), *L'hypothèse du néo-féodalisme. Le droit à una nouvelle croisée des chemins*, Parigi, 2006, p. 137 ss.

⁸¹ Quanto al legame tra globalizzazione ed emersione della *lex mercatoria* si v. TEUBNER, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione, L'emergere delle Costituzioni civili*, Roma, 2005, p. 17 ss.; GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005; più di recente con ampi riferimenti si v. CRANSTON, *Theorizing Transnational Commercial Law*, in *Texas Intern. L.J.*, 2007, p. 600 ss.

⁸² Sul recupero dell'*ordine spontaneo* di Hayek nella riflessione giuridica europea si v. JOERGES, *The Science of Private law and the Nation State*, in SNYDER (a cura di), *The Europeanisation of Law. The Legal Effects of European Integration*, Oxford, 2000, p. 68 ss.; e DRUZIN, *Law without the State: the theory of high engagement and the emergence of spontaneous legal order within commercial systems*, in 41 *Georgetown J. of Int. L.*, 2010, p. 559 ss.

te prodottisi in modo ‘spontaneo’⁸³, in contrapposizione alla tradizionale legislazione di fonte statale. Le spinte egemoniche di questo nuovo diritto dei traffici internazionali⁸⁴ si manifestano innanzitutto nell’ampio movimento di pensiero volto da un lato a legittimare la nuova *lex mercatoria*, evocandone non solo l’esistenza⁸⁵ ma anche un radicamento nella storia e un legame con una tradizione premoderna⁸⁶, dall’altro ad assegnarle effettiva giuridicità in termini autoreferenziali⁸⁷ con il conforto di una sua “codificazione” in termini di *Restatement* o di *Pre-restatement*⁸⁸.

In realtà, se è indubbio che alle corti nazionali non è permesso applicare un diritto non statale, per cui la c.d. *lex mercatoria* trova la sua autentica sfera operativa negli arbitrati internazionali, è tuttora arduo superare le

⁸³ In questi termini, TEUBNER, *Il diritto come sistema autopoietico*, Milano, 1996, p. 83.

⁸⁴ Sulla ricorribilità alla *lex mercatoria* in alternativa al diritto internazionale privato si v. BASEDOW, *Lex mercatoria e diritto internazionale privato dei contratti: una prospettiva economica*, in VENTURINI e BARIATTI (a cura di) *Nuovi strumenti del diritto internazionale privato* Liber Fausto Pocar, Milano, 2009, p. 55 ss.

⁸⁵ Infatti, la stessa esistenza dell’attuale *lex mercatoria* è apparsa a taluni come un vero e proprio mito alla stessa stregua di quanto avvenuto peraltro nel fenomeno che si intende individuare nello stesso passato storico: sul punto si v. DEALUME, *Comparative analysis as basis of law in State contracts: The Myth of the lex mercatoria*, 63 *Tulane Law Rev.*, 1989, p. 575 ss.; v. anche MICHAELS, *The True Lex Mercatoria: Law Beyond the State*, in 14 *Indiana J. Global Legal Studies*, 2007, p. 447 ss.

⁸⁶ Sul punto si è accumulata una vastissima ed articolata letteratura che da un lato ha messo in evidenza i caratteri propri del nuovo fenomeno, sí da marcarne le differenze dalla tradizionale configurazione della *lex mercatoria* medioevale, dall’altra ha riaffrontato l’indagine storica al fine di rivedere le mitizzazioni accumulate e riprese per legittimare l’attuale fenomeno: per una ricognizione della letteratura e dei termini dei problemi emersi si rinvia ad HATZIMIHAIL, *The Many Lives – and Faces- of Lex mercatoria: History as Genealogy in International Business Law*, in 71 *Law and Contemporary Problems*, 2008, p. 169 ss.; ANGELICI, *La lex mercatoria e il problema dei codici di commercio*, in *Giur. comm.*, 2010, I, p. 361 ss. Tra gli altri si v. FORTUNATI, *La lex mercatoria nella tradizione e nella recente ricostruzione storico giuridica*, in *Sociologia del diritto*, 2005, p. 29 ss.; PADOA-SCHIOPPA, *Brevi note storiche sulla lex mercatoria*, *ivi*, p. 75 ss.; SACHS, *From St Yves to Cyberspace The modern distortion of medieval ‘Law of merchant’*, in 21 *Am. U. Int’l L. Rev.*, 2005-2006, p. 686 ss.; PIERGIOVANNI (a cura di), *From Lex Mercatoria to Commercial Law*, Berlino, 2005; TRAKMAN, *From the Medieval Law Merchant to E-Merchant Law* in LIII *Toronto Law Journal*, 2003.

⁸⁷ Non mancano, infatti, anche dubbi al riguardo: si v. SCHULTZ, *Some critical comments on the juridicity of lex mercatoria*, in 10 *Yearbook of Private International Law*, 2008, p. 667 ss.

⁸⁸ Su questo indirizzo, con particolare riferimento al tema del “Restatement” da più parti invocato, si v. BERGER, *The Creeping Codification of the Lex Mercatoria*, The Hague, London, Boston, 1999; MANIRUZZAMAN, *the lex mercatoria and International contracts: a challenge for International commercial arbitration?* in 14 *American University International Law Review* 1999, p. 657 ss. Non mancano, infatti, orientamenti interpretativi che ritengono i principi UNIDROIT una semplice produzione accademica assimilabile ai Restatement elaborati dall’*American Law Institute*: sul punto si v. i riferimenti offerti da MARRELLA - YOO, *Is open Source Software the New Lex Mercatoria?*, in 47 *Virginia J. of International Law*, 2007, p. 808 ss., in part. p. 819.

ambiguità e le incertezze in ordine ad un interrogativo di fondo: ovvero se la sua osservanza da parte degli arbitri sia dovuta ad una sua oggettiva vincolatività e normatività, per via del rilievo spettante a principi consolidati dalla consuetudine e dalle prassi, o sia soltanto la conseguenza dell'esplicita scelta attuata dai contraenti. Ma anche sotto questo ultimo profilo, come si è osservato, il dilemma della *lex mercatoria* non appare risolto posto che se la sua venuta ad esistenza in concreto dipende dalla scelta effettuata dalle parti del contratto; a sua volta, siffatta scelta dipende in tutto dall'essere la *lex mercatoria* esistente (ovvero percepita come tale)⁸⁹.

Per altro verso, il quadro risulta ulteriormente complicato e reso ambiguo dal fatto che il processo di privatizzazione della *commercial law* (nella ristretta configurazione che siffatta espressione assume nell'esperienza di *common law* in quanto riferita contenutisticamente al solo diritto contrattuale) attuato attraverso la *lex mercatoria*, si presenta al suo interno articolato.

Infatti, assai di recente è emersa una pluralità di pacchetti normativi, si pensi in particolare ai *Principi Unidroit* elaborati dall'omonimo prestigioso istituto che ha sede in Roma, ovvero ai *Principi Lando* elaborati da una commissione istituita a livello europeo, i quali dichiaratamente si autoproclamano «fonte di cognizione e strumento di codificazione della nuova *lex mercatoria*». In realtà, se da una parte essi intendono attestare l'esistenza della *lex mercatoria* e su questa fondare la loro presenza e fruibilità da parte degli operatori, dall'altra, inevitabilmente, riconoscono pur sempre che la stessa *lex mercatoria*, di cui si fanno interpreti, esiste e preesiste a loro e comunque non coincide esclusivamente con i contenuti normativi che essi prospettano⁹⁰.

Sotto questo profilo, è difficile sfuggire ad una considerazione conclusiva e singolare per la quale se da un lato la vicenda storica del diritto commerciale, quale diritto dei traffici, è emersa per poi consolidarsi nelle codificazioni statuali in termini di regole elaborate dai mercanti per i loro traffici, attualmente, la *lex mercatoria* è diventata essa stessa oggetto dei

⁸⁹ Sul punto si v. CALLIÈSS, *Reflexive Transnational Law The Privatisation of Civil Law and the Civilisation of Private Law*, in 23 *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 2002, p. 185 ss., in part. p. 207 ss. Sul problema relativo alla presenza di un diritto oggettivo ossia di usi normativi, si v. tra gli altri GALGANO e MARRELLA, *Diritto e Prassi del Commercio Internazionale*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da Galgano, vol. 54, Padova 2010, p. 266 ss.; MARRELLA, *La nuova lex mercatoria. Principi Unidroit ed usi dei contratti del commercio internazionale*, ivi, vol. 30, Padova, 2003, p. 19 ss.

⁹⁰ Sul punto si v. tra gli altri CHARPENTIER, *Les Principes d'Unidroit: une codification de la lex mercatoria?*, in 46 *Les Cahiers de Droit*, 2005, p. 193 ss.

traffici. Si assiste attualmente ad un “mercato delle regole” che vede come protagonisti, accanto ad istituzioni *non profit* di origine accademica, come quelle sopra richiamate, anche le cc.dd. *Law Firms* le quali, appunto, si fanno mercanti di regole per la disciplina dei traffici ed entrano in competizione tra loro per vedere applicato nella prassi il modello disciplinare da esse stesse predisposto.

Per altro verso, il fenomeno qui descritto e che segna appunto una tendenziale *privatizzazione* del diritto dei contratti commerciali non esaurisce la sua incidenza soltanto nei traffici sovranazionali. A ben vedere, infatti, l’ambiguità presente nei pacchetti disciplinari cui si fa riferimento trova la sua manifestazione più eloquente e, al tempo stesso, preoccupante nel fatto che se da un lato essi si dichiarano soltanto interpreti della *lex mercatoria* e, come tali, non intendono occuparsi dei contratti di cui siano parti i consumatori, dall’altro si offrono anche come modelli a disposizione dei legislatori nazionali al fine di favorire processi di armonizzazione del diritto privato comune quale alternativa in termini di *soft law* alla fissazione puntuale di distinti pacchetti di regole a misura della specificità dei singoli mercati in rispondenza delle diverse esigenze del loro buon funzionamento. In altre parole, nel voler contribuire ad una nuova unificazione del diritto delle obbligazioni e dei contratti non solo si intende operare, ancora una volta, sulla base di un modello dichiaratamente nato per i soli traffici commerciali, ma, si ripropone, in definitiva, una visione monolitica del mercato e della sua disciplina contrattuale. La “semplificazione” di cui si fanno portatrici questi pacchetti di *soft law* non solo non elimina l’effettiva complessità della vita economica, ma finisce solo con l’occultarla. Tale prospettiva unitaria, in conclusione, è in contrasto con il pluralismo delle regole del gioco che resta oggi indispensabile se si vuole effettivamente assicurare che la *regulation* agevoli e promuova in concreto la competizione e il funzionamento ottimale dei mercati e se, al tempo stesso, si vuole evitare che, al riparo di regole indifferenziate, si rafforzino e si riproducano le posizioni di potere contrattuale dei soggetti più forti.

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

MARCO GOLDONI

LE REGOLE DI FILIERA E IL MERCATO*

ABSTRACT

L'esame del tema racchiuso sotto il titolo "Le regole di filiera e il mercato" ci mostra un sistema agro-alimentare complesso, mortificato dall'appannamento del c.d. "eccezionalismo agricolo", che richiede un trattamento differenziato per gli imprenditori agricoli (e per l'associazionismo economico agricolo). L'esame della legislazione unionale mostra silenzi e assenza di coordinamento con la disciplina degli Stati membri. La presa in considerazione dell'agrarietà dell'attività viene non solo sostanzialmente meno, ma è formalmente nascosta dall'equivoco assorbimento nella figura dell'imprenditore "agro-alimentare". Risulta una mancata o improvvida considerazione normativa nei confronti di una complessa serie di interessi pubblici che l'attività agricola è in grado di soddisfare.

The examination of the theme under the title "The rules of the supply chain and the market" shows us a complex agri-food system, mortified by the tarnishing of the so-called "agricultural exceptionalism", which calls for differentiated treatment for agricultural entrepreneurs (and for agricultural economic associations). The examination of EU legislation shows silence and lack of coordination with the regulations of the member states. The consideration of the agrarian nature of the activity is not only substantially

* Gli organizzatori del convegno di Firenze "Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente", in onore di Eva Rook Basile, hanno consentito alla pubblicazione anche su questa *Rivista* dello scritto in cui è riprodotta sia l'*Introduzione* della mattina alla tavola rotonda su "Regole di filiera e mercato", sia la pomeridiana *Presentazione* alla assemblea dei risultati della tavola rotonda stessa. È parso opportuno dare allo scritto il titolo della tavola rotonda, trasformare l'*Introduzione* in "Parte prima" e denominare "Parte seconda" la *Presentazione* (N.d.R.).

lacking, but is formally concealed by the equivocal absorption into the figure of the “agro-food” entrepreneur. The result is a lack of or improper regulatory consideration of a complex set of public interests that the ‘agricultural activity is able to satisfy.

PAROLE CHIAVE: Filiera agroalimentare – Legislazione unionale e legislazione degli Stati membri – Integrazione verticale fra gli operatori agricoli e industriali.

KEYWORDS: *Agri-food Chain – Union Legislation and Member State Legislation – Vertical Integration between Agricultural and Industrial Operators.*

PARTE PRIMA

Debbo in primo luogo notare che gli organizzatori del Convegno hanno dimostrato mano felice nel proporre il tema generale dei quattro incontri paralleli di questa mattina: “Sicurezza e concorrenza nel mercato agroalimentare tra innovazione qualità e tutela dell’ambiente”. Esso difatti riflette – credo – uno degli aspetti più vivi manifestati dalla fecondità dell’opera giuridica della studiosa che in questi due giorni onoriamo. Se si vuole trovare un difetto nell’impostazione organizzativa, lo posso però dichiarare, e anzi confessare, senza infingimenti: il difetto è stato nel chiamare me, giudicato – da molti o da alcuni, non so – un non pentito archeologo del diritto agrario, a presiedere l’incontro di questa prima sessione, intitolato “Le regole di filiera e il mercato”.

Combatterò però con tutte le mie forze per cercare, se non altro, di reperire motivazioni e linguaggio capaci di esprimere resistenza al vostro e al mio scetticismo.

In primo luogo, pur non appartenendo il termine “filiera” al mio consueto vocabolario, posso assicurarvi che non è la prima volta che me ne occupo. La prima volta fu molti anni fa, quando fui invitato a un Convegno per parlare della “vendita diretta”. La vendita diretta da parte dell’imprenditore agricolo ha tradizionalmente fruito, in quanto rientrante nell’attività dell’impresa agricola, di una corrispondente disciplina speciale, sul piano amministrativo, in linea di continuità con l’esigenza di garantire alle imprese agricole una disciplina speciale rispetto a quella riservata alle imprese commerciali.

In quell’occasione mi accorsi che per alcuni studiosi di diritto agrario parlare di disciplina del commercio dei prodotti agricoli e agroalimentari li conduceva a un’analisi che nella filiera tendeva a individuare un carattere ordinante, capace di ricondurre a sistema la disciplina nella sua interezza.

Ebbene, il concetto di filiera¹ è stato elaborato dagli economisti agrari quale formula di sintesi attenta all’elemento sistemico prevalente rispetto alla considerazione delle singole aziende perché – è stato detto con frase per me difficilmente comprensibile – «all’interno dell’*agribusiness* si modifica anche il tradizionale rapporto tra azienda e impresa». Ci dice ancora l’economista (GALIZZI): agricoltura industria e distribuzione alimentare non

¹ V., per primo, L. MALASSIS, *Economie agro-alimentaire*, Cujas, Paris, 1973.

possono essere ulteriormente considerate come segmenti di attività economica separati e contrapposti e uniti dalle semplici relazioni tra venditore e acquirente. C'è ormai un sistema altamente complesso: il sistema agricolo-alimentare.

Sulla base di questo insegnamento il giurista agrario ha cercato di valorizzare in chiave giuridica il ruolo della produzione primaria in un contesto "unitario". D'altro canto il contesto unitario presenta numerose sfaccettature: sempre più spesso sentiamo parlare di mercati di prossimità, di mercati locali, di chilometro zero, ma di fatto la stragrande maggioranza di ciò di cui ci nutriamo viene da mercati molto lontani. È un pluralismo che si esprime non solo con riferimento alle dinamiche economiche di vendita, ma rimanda anche, forse sorprendentemente, alla varietà delle figure soggettive venditrici.

La prima considerazione che intendo fare è questa: il tema proposto alla nostra attenzione non riguarda né le manifestazioni odierne né le appendici storiche di una agricoltura tradizionale inserita nel più semplice dei mercati e confinata nei limiti dei rapporti pressoché immediati tra produttore e consumatore. Nell'ottica di questa sessione di lavoro, l'agricoltore è la "parte agricola" della complessa filiera agro-alimentare. Il trattamento a lui riservato è quello emergente, in sostanza, dalla disciplina sulla concorrenza che scaturisce dall'esperienza giuridica nazionale letta nel quadro della politica agricola europea. È un quadro – è stato detto – mortificato dall'appannamento del c.d. "eccezionalismo agricolo", che richiede un trattamento differenziato per gli imprenditori agricoli (e per l'associazionismo economico agricolo). I profili più rilevanti tra quelli che oggi emergeranno non potranno prescindere dalla posizione di dipendenza economica in cui si trovano gli agricoltori. Sembra anzi chiaro che tale dipendenza non potrà non costituire il momento di considerazione più importante di fronte a modalità di negoziazione e a clausole contrattuali imposte all'imprenditore agricolo, con evidente squilibrio, dalla controparte. È la pura e semplice presa d'atto della marginalizzazione del settore primario, che si presenta «da un lato come acquirente di fattori produttivi di origine industriale, dall'altro come fornitore della materia prima all'industria alimentare e alla grande distribuzione»².

Il secondo momento di attenzione riguarda la rilevanza del diritto del-

² V., anche per una chiara e sintetica presentazione generale del problema, A. JANNARELLI, *I soggetti della filiera agro-alimentare e agro-industriale: introduzione*, in *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, 2^a ediz., Bari, 2018, p. 19.

l'Unione europea e il rapporto di coinvolgimento degli Stati membri nella vicenda.

Di fronte a una situazione complessa e articolata determinata dai regolamenti UE del 2013 e difficile da districare, FERDINANDO ALBISINNI contrappose alla prospettiva degli economisti l'angolo visuale del giurista.

Secondo la prospettiva degli economisti, non pochi commentatori scorgevano una proposta «debole e ancora confusa», ispirata a una logica sostanzialmente conservatrice rispetto alla precedente disciplina. Albisinni preferiva scorgere «una proposta fortemente innovativa dal punto di vista dell'impianto di regolazione, sia nel metodo che in taluni contenuti quantitativi e identitari». Successivamente, ha così puntualizzato le sue attese di giurista. Emerge il ruolo crescente del diritto nella costruzione di una dimensione unitaria europea. Siamo abituati da lungo tempo a guardare alle norme di diritto di fonte comunitaria come diritto incentivante. Ciascuna singola norma veniva costruita in funzione dell'obiettivo specifico, puntiforme, di movimento dettagliato che si voleva raggiungere e si esauriva all'interno di quello. Non è più così nel momento in cui assistiamo alla elaborazione di un pacchetto complessivo di misure disciplinari che si tengono le une con le altre e muovono da presupposti e fini testualmente condivisi. Ne emerge un modello di diritto regolatorio, chiamato in senso proprio a fornire un quadro disciplinare generale che dichiaratamente ambisce a una dimensione di sistema.

Antonio Jannarelli ha sempre sostenuto la necessità di distinguere, nell'ambito della specialità propria del diritto agrario, le tradizionali funzioni regolative del diritto privato dagli «interventi in chiave promozionale, sotto forma di aiuti, sussidi, agevolazioni incarnate in rapporti tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati». L'indicazione di distinguere «diritto regolativo» e «diritto promozionale» è netta anche di fronte a un Trattato della Comunità, oggi dell'Unione, capace di proporre una politica agricola che segnala l'indubbia prevalenza della componente promozionale. Ma è presente anche in Jannarelli il riconoscimento che la disciplina comunitaria contenuta nella PAC, avente scopo promozionale e quale destinatario (e beneficiario) l'operatore economico agricolo, ha nel tempo rivelato «una indubbia forza attrattiva tale da provocare, nell'ambito della disciplina agraria, non pochi aggiornamenti in ordine al rapporto sistemico tra diritto “regolativo” e diritto promozionale».

Di recente ALBISINNI (*La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*) ha riconfermato l'importanza dello strumento giuridico, del “diritto regolatorio” rispetto al “diritto” incenti-

vante, ma ha considerato questa scelta dell'Unione accompagnata da un affievolimento delle precedenti aperture verso un coinvolgimento degli Stati membri in sede di definizione delle attività e dei soggetti.

Resta comunque il fatto che per il tema che oggi è alla nostra attenzione si preannunciano, nella legislazione unionale, silenzi e assenza di coordinamento con la disciplina degli Stati membri.

PARTE SECONDA

Il passaggio dalla visione domestica di un mercato alimentare territorialmente dimensionato a un livello globale degli scambi, caratterizzato dall'esaltazione del potere del più forte (l'industriale, il distributore) sul più debole, legato quest'ultimo al momento iniziale della produzione e distante dal contatto col "consumatore", ha generato come frutto più evidente l'immagine di una "catena alimentare". L'espressione "catena alimentare" assume per l'agrarista un significato particolare. Come ricordava tempo fa lo studioso di un'altra materia anch'essa coinvolta dal processo di disfaccimento dei diritti speciali, cioè del diritto del lavoro, se si parla di catena c'è una serie di anelli. C'è l'anello debole e l'anello forte, chi incatena e chi è incatenato. Ecco, penso che in questo quadro l'agrarista mostri la sua funzione e il suo compito. Mettendo insieme le varie fasi di questa catena, arricchita dall'accentuazione del momento finanziario su quello produttivo, può vedere tra le altre cose che c'è una asimmetria, anche delle informazioni, che tocca il soggetto debole; e che il soggetto debole non è solo il consumatore ma anche l'agricoltore. Agricoltore, industriale e consumatore: uno è il soggetto forte e due sono i soggetti deboli. La "parte agricola" del sistema agro-alimentare è chiamata a un legame di subordinazione non solo economica ma anche giuridica rispetto alle imprese alimentari. Il diritto alimentare guarda solo alla tutela del consumatore e i suoi congegni sono indifferenti alla considerazione dei rapporti contrattuali che nella filiera si svolgono tra agricoltore, da un lato, e industriale o distributore, dall'altro, e agli altri atti negoziali posti in essere dall'imprenditore agricolo.

La presa in esame dell'agrarità dell'attività viene non solo sostanzialmente meno, ma è formalmente nascosta dall'equivoco, pressoché irrilevante, assorbimento nella figura dell'imprenditore "agro-alimentare". L'agrarista capisce allora che spetta a lui la formulazione dell'istanza di ripresentazione del c.d. "eccezionalismo agricolo", perché la prospettiva offerta dal diritto alimentare disegnato nelle sue basi dal reg. n. 178 del

2002 non è in grado di comprendere il quadro ancor oggi riferibile al diritto agrario, neppure nella aggiornata specificazione agro-alimentare.

* * *

La relazione che ha dato inizio ai lavori della mattinata è stata quella svolta da ANTONIO SCIAUDONE *Imprenditore agricolo (e insolvenza)*.

A prima vista, il titolo del contributo a lui affidato sembrava poco acconcio a inaugurare una sessione dedicata a “regole di filiera e mercato” e capace invece di svelare la possibilità di un cattivo collegamento con i successivi sviluppi del discorso. Come spesso accade, la prima impressione era quella sbagliata.

Naturalmente, Antonio procede all’esame delle disposizioni del d.lgs. n. 14 del 2019, recante il “codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza”, che elimina dal vocabolario giuridico il termine “fallimento”, perché la parola “fallito” è sostituito da “debitore” e l’espressione “fallimento” da “liquidazione giudiziale», ed esalta il principio di “continuità aziendale” con il quale devono misurarsi le norme che si ispirano ai cardini del diritto concorsuale. L’esame mette in luce le difficoltà che si presentano al legislatore che voglia disegnare strumenti effettivamente idonei a trovare, con riguardo all’impresa agricola, una equilibrata composizione degli interessi coinvolti. Ma il punto centrale e condivisibile del ragionamento svolto dal relatore sta nel negare spazio all’idea di ridurre il rilievo delle ragioni che giustificano un trattamento differenziato dell’impresa agricola entro gli angusti confini dell’insolvenza. Sciaudone non solo afferma la necessità di una disciplina specifica regolatrice dell’insolvenza, proprio in considerazione della complessità degli interessi coinvolti, ma anche manifesta l’esigenza di non perdere di vista gli aspetti relativi alle agevolazioni riservate dalla legislazione speciale al settore “primario”.

La proposta di Sciaudone è di muovere dalla constatazione della rinnovata specialità dell’*impresa agraria*, considerata – innanzitutto – nella sua dimensione territoriale e in funzione della conservazione della sua organizzazione aziendale, in vista del soddisfacimento di una complessa serie di interessi pubblici che, normalmente, è in grado di tutelare.

L’impostazione di Sciaudone non può non essere condivisa da chi, come me, ha avuto modo di rilevare che proprio la riforma della disciplina concorsuale del 2019, se da una parte ha eliminato la normativa tradizionale sul fallimento cui si riferisce l’art. 2221 cod. civ., dall’altra è intervenuta sulla base di una legge delega che è partita proprio sul presupposto indi-

scusso circa la presenza nel sistema sia dell'impresa commerciale sia dell'impresa agricola. Infatti è su tale presupposto che si chiarisce l'esigenza di prospettare soluzioni differenziate in ragione della specificità dell'oggetto dell'impresa³.

Anche nel diritto dell'Unione europea «gli imprenditori agricoli sono chiamati a fare i conti con regole di produzione e di mercato diverse da quelle alle quali sono assoggettati gli imprenditori commerciali»⁴.

È vero però che una normativa quale quella contenuta nel reg. n. 178/2002 sembra proporre l'attrazione centripeta da parte del complessivo sistema economico avente a oggetto l'alimentazione, perché, se diviene generale o comunque centrale la disciplina dei prodotti e del loro commercio, si riduce tendenzialmente o correlativamente lo stesso fondamento razionale della separatezza del diritto dell'agricoltura dal diritto generale dell'economia. Resta però vero che l'interprete non può non denunciare il rischio che l'accomunamento della parte agricola alla parte industriale possa condurre a occultare reali differenze socio-economiche a tutto vantaggio delle posizioni dei soggetti più forti.

* * *

La relazione di LORENZA PAOLONI (*La filiera agroalimentare "etica" e la tutela del lavoro*) esamina un profilo interno a un problema drammatico nello svolgimento dei rapporti contrattuali, ovvero l'incidenza del lavoro irregolare nell'ottenimento dei prodotti alimentari destinati ai consumatori.

L'idea di una filiera "virtuosa e trasparente", la quale, «a prescindere dai requisiti minimi per essere considerata tale», appaia però effettivamente "etica" anche agli occhi di un consumatore sollecitato da quell'idea all'acquisto di prodotti destinati a soddisfare i propri bisogni alimentari, pare destinata risolversi, o a dissolversi, nell'ipotesi di una nuova alleanza tra produttori agricoli e consumatori di derrate alimentari: l'ipotesi presenta, inevitabilmente, caratteri di indefinita utopia se confrontata con la ricerca dei profili giuridici e delle prassi applicative al momento configurabili.

Il panorama generale è quello delineato da Stefano Liberti (*I signori del cibo*): «Il cibo vive in un sistema globale che vede i contadini locali sop-

³ M. GOLDONI, *L'art. 2135 del codice civile e le esigenze di un ripensamento sul piano sistematico della "specialità" dell'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 397.

⁴ S. BOLOGNINI, *La "specialità" dell'impresa agricola nel registro delle imprese fra codice civile e legislazione di settore*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 306 ss.

piantati dai grandi produttori, i quali acquisiscono le terre in un moderno sistema di mezzadria... Là dove c'era una foresta ora troviamo una piantagione di soia. Dove era sviluppata l'agricoltura locale, ora ci sono enormi distese di pomodori». I protagonisti della filiera produttiva sono imprese multinazionali, governi, produttori locali, grande distribuzione, braccianti e contadini, questi ultimi vittime principali di un mercato definito "energivoro". L'asimmetria contrattuale agro-alimentare – dove i produttori agricoli, che partono dal mercato nazionale, sono spesso senza difese di fronte a regole della concorrenza predisposte, e non di rado falsate, dalle imprese multinazionali, «il cui obiettivo principale è di conseguenza la "materia prima" al prezzo più basso possibile» – trova a suo sostegno una inedita alleanza tra grandi gruppi alimentari e grandi fondi finanziari, cointeressati a produrre su larga scala al minor prezzo possibile. Il singolo agricoltore non è in grado di reagire all'insostenibilità economica e sociale. Il "problema dei problemi" si presenta a chi cerchi spazi per una "filiera corta", come ricerca delle modalità di determinazione di un prezzo finale di vendita del prodotto rispettoso del costo del lavoro sostenuto dal produttore agricolo o dai suoi collaboratori lungo la filiera: il problema presenta un aspetto perverso, visto che «il produttore agricolo, per poter competere sul mercato e rispondere alle richieste della grande distribuzione interviene all'interno della propria filiera produttiva incidendo proprio nel segmento del lavoro» e riducendone il più possibile il costo. La piaga dello sfruttamento del lavoro agricolo tocca il mondo agricolo nella sua globalità.

L'attenzione verso la funzione delle organizzazioni dei produttori e degli organismi internazionali in questo contesto non fa dimenticare a Lorenza la contraddizione – io dico indecorosa – proposta anche dalla nuova regolamentazione europea, dove gli incentivi per le aziende virtuose, attente al "benessere animale" e alla tutela dell'ambiente, si accompagna al silenzio riguardante le corrette condizioni lavorative di chi è impegnato nella realizzazione produttiva lungo tutta la filiera.

L'agrarista che guarda alla situazione dell'operatore agricolo all'interno della filiera agroalimentare, scorgendo lo sfruttamento del lavoro nero e gli inaccettabili modi dell'intermediazione nei rapporti di lavoro, sa bene che il diritto alimentare risponde alla tutela del consumatore e che la prospettiva offerta dal reg. UE n. 178 del 2002 ha riguardo a «un soggetto terzo ed estraneo alle relazioni sistemiche che intervengono tra la parte agricola e la parte industriale» (JANNARELLI), ma sa anche che il diritto agrario conserva una propria identità, propri principi e propri obiettivi – espressamente delineati negli articoli da 38 a 44 TFUE – che non necessariamente collimano

con quelli individuati da una *fonte secondaria* quale il reg. n. 178 del 2002 per il diritto alimentare⁵.

L'abbandono della politica di sostegno dei prezzi "agricoli" e la ricerca di valorizzazione dell'associazionismo forniscono una visione, più che sfumata, evanescente dell'immagine dell'eccezionalismo agricolo, quando quest'ultimo non vede soddisfatta la necessità, strutturale e perciò inevitabile, di «interventi correttivi delle dinamiche dei mercati agricoli tali da differenziare il loro trattamento rispetto agli altri» (JANNARELLI).

* * *

Una sorta di lacuna della normativa unionale è evocata anche dalla accurata relazione di LUIGI RUSSO (*Le pratiche commerciali scorrette nei contratti della filiera agro-alimentare tra diritto UE e diritto interno*).

Il tema si presenta già in partenza di difficile soluzione. Le ragioni di questa difficoltà sono così enumerabili:

1) In primo luogo è possibile ricordare che il tema investe uno dei profili più delicati delle norme di diritto UE alla luce della loro natura gerarchicamente sovraordinata rispetto alle norme nazionali. Ma in questo caso il ragionamento deve fare i conti con la lacuna di cui vi dicevo: fino alla recente direttiva UE n. 633 del 2019 le azioni di contrasto alle pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare hanno assunto nel diritto unionale carattere sporadico e asistemico, dato che nessuna priorità era prevista in materia. Il primo vero intervento di carattere sistematico è quello operato dal regolamento n. 633, destinato a entrare in vigore nel 2021.

2) In secondo luogo, è inevitabile tener presente che l'estrema variabilità delle "pratiche" rende particolarmente gravosa l'elaborazione di una definizione di «pratica commerciale sleale» in assenza, tanto nel diritto dell'UE quanto nel diritto interno, di una nozione normativa che abbia riguardo ai rapporti commerciali tra imprese della filiera agroalimentare. Succede così che anche il più recente intervento dell'Unione europea è volto a contrastare «non ogni pratica scorretta nei rapporti tra imprese della filiera, ma solo quelle espressamente individuate nella direttiva», rendendo semplice alle imprese "forti" sottrarsi al divieto delle pratiche scorrette semplicemente tenendo condotte affini, ma non identiche, a quelle magari rigidamente delineate nelle fattispecie previste.

⁵ L. Russo, *Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*, in *Riv. dir. al.*, 2011, n. 2.

La modestia delle disposizioni vigenti dell'Unione europea ha ridotto l'attività degli Stati membri nei limiti di una sporadica, ambigua e incerta cura palliativa che per un verso propone problemi di coordinamento con la normativa unionale, per altro verso si mostra come «coacervo di disposizioni nazionali destinato a coinvolgere anche rapporti contrattuali transnazionali, con buona pace del corretto funzionamento del mercato interno». Ma la sensazione, anzi l'idea ragionata di Russo è che neppure dopo la novità della direttiva n. 633, e neppure con riguardo alle disposizioni che dovranno fra breve applicarsi, sarà facile rispondere – con riferimento alla normativa italiana – al quesito se la disciplina interna tesa ad assicurare la parte debole da abusi unionali possa dirsi conforme a quella unionale. L'agrarista sa che il panorama tenuto presente dal relatore è quello già presentato da Lorenza Paoloni, in cui gli operatori agricoli sono (quasi) sempre i soggetti più deboli della filiera produttiva agro-alimentare: essi appartengono dunque a una “categoria” che ha poco bisogno di una ennesima “cura palliativa”. È evidente per quella “categoria”, la necessità di eliminare gli squilibri esistenti. «Servirebbe – dice Russo – operare un'azione molto più radicale e profonda e, per ciò stesso, più difficile, al fine di evitare che una delle parti del contratto possa avere una predominanza economica e, conseguentemente, contrattuale, nei confronti dell'altra».

* * *

Anche il discorso di STEFANO MASINI (*Dalla repressione dell'abuso di dipendenza economica alla rinegoziazione dei contratti della filiera agroalimentare*) parte dalla considerazione della novità della direttiva n. 633 del 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese della filiera agroalimentare. L'impostazione di Masini non sembra diversa, nel suo più importante significato, da quella di Russo. Masini riconosce alla direttiva di riflettere l'emersione in sede europea di significativi mutamenti che d'altro canto hanno determinato negli Stati membri un inevitabile spostamento di senso nella costruzione giuridica delle relazioni di mercato. «È difatti – dice Masini – il radicale mutamento intervenuto nelle forme di produzione e di distribuzione che richiede di qualificare le pratiche reali e operative, allestite in tutti i momenti chiave della filiera, secondo un modello di adeguatezza e di ragionevolezza posto a fondamento delle relazioni di scambio». Non poteva essere – credo – meglio espressa la tardiva presa di coscienza, da parte del legislatore europeo, del *problema giuridico* dell'efficienza del mercato. Anche l'indagine di Masini – come quella della Paoloni

e di Russo – segnala una realtà che non può – non deve – essere dimenticata dall’agricoltore: le imprese della trasformazione e della distribuzione risultano titolari (quasi) in esclusiva della possibilità di regolare l’offerta verso il mercato tramite il contatto con il pubblico dei consumatori. È allora evidente per le imprese agricole la disponibilità ad accettare condizioni deteriori del rapporto, pur di non perdere l’accesso o, quanto meno, di sostenere i costi di una riconversione produttiva. Ecco allora che la legislazione europea mostra i suoi limiti, laddove la scelta di approdare a una tutela particolare degli interessi e delle aspettative della parte più debole, che dovrebbe pervenire ad affermare un interesse pubblico a salvaguardia dell’ordinato svolgimento dei rapporti economici, si arresta di fronte a una rinuncia: manca difatti una regola sull’obbligo di rinegoziazione o di sostituzione delle clausole abusive. Su questo punto – si limita a dire, con risonante cautela, Masini – si tratta di aprire una maggiore riflessione in occasione del recepimento della direttiva.

Il discorso di Stefano è molto articolato, ma per le riflessioni che mi propongo di sottoporre all’attenzione dei convegnisti è sufficiente ricordare la linea di continuità di due affermazioni con le relazioni precedenti.

a) da un lato, quella secondo cui, lasciando all’autoregolazione spontanea la determinazione degli scambi e della formazione dei prezzi, possono risultare pregiudicati, insieme al normale funzionamento del mercato, anche gli interessi della comunità rispetto alle altre funzioni socialmente positive attribuite, in particolare, alle *imprese agricole fornitrici di alimenti*;

b) dall’altro lato, la dichiarazione in base alla quale la situazione di dipendenza economica rischia di sfociare nell’impedimento a un ordinario strutturarsi delle relazioni di filiera, date la forza di intimidazione e le condizioni di assoggettamento e di omertà imposte dai *vincoli* della filiera stessa.

L’immagine complessiva rimane, per l’agricoltore, sempre la stessa: la ripetizione di abusi dipende per lo più dalla dipendenza contrattuale degli agricoltori ed è aggravata dalla «capacità degli operatori delle fasi della trasformazione e, soprattutto, della distribuzione di trattenere i benefici e scaricare contestualmente i costi della propria attività sul pubblico dei consumatori».

* * *

La nozione “comune” di agricoltura non ha perso la sua centralità; ha perduto però la sua fissità nel confronto con l’evoluzione tecnologica e con

la moltiplicazione o il cambiamento dei problemi riguardanti il fenomeno agricolo, a partire dal problema ambientale, con il mutamento delle prospettive normative.

All'immagine bucolica di un'agricoltura per sua natura buona guardianiana dell'ambiente è facile opporre la realtà di forme intensive ed estremamente negative per l'ambiente, ma soprattutto il fatto che esistono attività agricole che nel loro collegamento con l'alimentazione sarebbe riduttivo definire «altamente inquinanti». Soprattutto l'allevamento di talune specie animali tocca i temi più sensibili dell'ambientalismo e si collega a moderne istanze di sensibilità verso la sofferenza degli animali. L'IPC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) nel suo ultimo rapporto sottolinea l'importanza di un cambiamento di consumi di carne rossa in ragione della produzione di metano dagli allevamenti: un gas a effetto serra più potente della CO₂.

Il mercato alimentare mostra nel settore novità fino a qualche anno fa inaspettate, tra le quali le alternative alla "carne": ci sono da un lato, i prodotti vegetali "non carne", che assumono le sembianze e utilizzano i termini riservati alla carne; c'è, dall'altro lato, la carne "in vitro", che può essere indicata come "neocarne". La principale questione giuridica che si pone per la "non carne" sembra riguardare l'impiego della denominazione "carne" a confronto con le regole in materia. L'agrarista, leggendo di questi avvenimenti e dei relativi dibattiti⁶, rileva anche la singolarità di una a suo giudizio non adeguatamente approfondita preoccupazione per gli aspetti salutistici di questi prodotti, nati per assecondare «la rinuncia alle più pericolose proteine animali»; imputa poi alla propria ignoranza scientifica i dubbi che in lui nascono scoprendo l'esistenza di "studi importanti" che dichiarano che «non può essere sottovalutato l'impatto complessivo dei sistemi agricoli a basso rendimento». Non può però negare che gli sembra necessaria qualche ulteriore verifica di fronte alla dichiarazione secondo cui non mancano dati capaci di sollecitare l'idea che «i sistemi intensivi sono più efficienti e meno impattanti rispetto agli altri».

La relazione di PAMELA LATTANZI (*I rapporti contrattuali nella filiera zootecnica*) coglie la complessità dello scenario in cui si muovono gli operatori delle diverse filiere zootecniche e inserisce i fattori ambientali e sociali accanto a quelli economici per presentare la pluralità e la ineludibilità delle sfide che si presentano nel tempo della diminuzione della profittabilità aziendale dell'attività zootecnica. Con finezza è però colta nello scenario

⁶ v. E. STIRSI, *Della carne degli animali e del consumo etico*, in corso di pubblicazione su *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*.

delineato dalla progressiva rinuncia della politica agricola comune a proseguire nel sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli, dalla riduzione degli aiuti (diretti) e, per quanto riguarda il settore bovino, dalla scomparsa del regime delle quote latte, la particolare rilevanza di un significativo dato economico: «il ricorso a forme negoziali di coordinamento (orizzontale e verticale) tra i diversi operatori delle filiere zootecniche rappresenta tutt'ora una delle strade percorribili per migliorare la performance globale, poiché potenzialmente capace di fornire garanzia contro i rischi collegati alle variazioni dell'offerta, della domanda e dei prezzi, di coordinare e ridurre i prezzi di transazione; di sviluppare elementi qualificanti in termini di sostenibilità ambientale, *food safety*, benessere animale, qualità».

La “contrattualizzazione” delle relazioni si instaura fra i diversi anelli che compongono le filiere zootecniche: allevamento, macellazione, ulteriore trasformazione, distribuzione; a monte si collocano le imprese che forniscono gli *input* per l'allevamento, in primo luogo quelle mangimistiche. La prima constatazione è che il fenomeno dell'integrazione verticale avviene principalmente attraverso la stipula di contratti fra attori operanti in fasi diverse. Compare così l'utilizzazione, munita di frequenza essenziale, del *contratto di soccida*. Il richiamo alla soccida quale strumento di integrazione per via contrattuale delle filiere zootecniche fa rinascere un antico dubbio posto all'attenzione della giurisprudenza qualche decennio fa in corrispondenza della emersione di nuovi modelli contrattuali, che andavano sotto il nome di “nuove soccide” o “soccide industriali”: se siamo in presenza dell'effettivo impiego dello schema contrattuale descritto negli artt. 2170 ss. cod. civ. o se invece si tratta di una diversa tipologia contrattuale, solo nominalmente denominabile “soccida”, tesa alla fruizione delle agevolazioni, soprattutto fiscali, previste per la soccida codicistica. Pamela provvede alla puntuale analisi della giurisprudenza più recente. Emerge una immagine chiarissima.

Negli anni le parti interessate hanno fatto ricorso a nuovi schemi contrattuali quanto più possibile vicini allo schema della soccida e, «codice civile alla mano»: hanno sostituito alle «tabelle di conversione» la divisione del prodotto secondo ragionevoli proporzioni; hanno chiamato il soccidario a partecipare alle spese per il mangime; hanno così aumentato la percentuale del prodotto spettante al soccidario, rendendo più credibile la possibilità di individuazione del contratto come «contratto associativo di soccida»; hanno evidenziato l'attribuzione della direzione dell'impresa al “soccidante” sulla falsariga dell'art. 2173 cod. civ.

La Lattanzi rileva una certa apertura della giurisprudenza, soprattutto

in materia fiscale, le cui disposizioni di favore per la soccida si applicano a patto che il contratto sia qualificato *civilmente* come tale, nei confronti di clausole che, secondo l'amministrazione finanziaria, alterano la funzione economico-sociale del tipo negoziale "soccida" anche perché fanno trascorrere l'accordo dallo schema associativo a quello di scambio. Tentativi di riforma della "soccida" non sono mancati nelle legislature precedenti, e in quella attuale non è mancata, in Parlamento, la richiesta di «cancellare del tutto il contratto in questione», accusato di «dar vita a un processo di concentrazione oligopolistica a favore di poli integranti industriali e a un'evasione fiscale milionaria».

In definitiva, mi sembra difficile contestare la posizione conclusiva di Pamela Lattanzi, che ci riporta al filo conduttore del discorso che oggi sembra possibile profilare: *a)* il problema di fondo non può essere limitato alla questione della simulazione a fini fiscali; *b)* il tema, ampio e complesso, da affrontare è quello dello squilibrio del potere negoziale nella filiera zootecnica e delle pratiche scorrette che operano all'interno dei singoli contratti; *c)* la questione dell'esatta qualificazione del contratto esistente tra le parti (soccida o altro) non è di per sé risolutivo del «problema dell'asimmetria del potere negoziale nella filiera zootecnica e delle "pratiche scorrette" che operano all'interno dei singoli contratti». In quest'ottica, è difficile opporsi all'osservazione secondo cui anche la recente direttiva sulle pratiche sleali lungo la filiera agro-alimentare costituisce solo una opportunità di avvio per una discussione assai più incisiva: «è quanto mai urgente un intervento sul terreno della disciplina *antitrust* ove vanno collocate principalmente le soluzioni destinate a correggere la strutturale posizione di debolezza degli agricoltori, ivi compresi gli allevatori».

* * *

Al centro dell'indagine di NICOLA LUCIFERO (*Le reti di impresa nel sistema delle relazioni della filiera agroalimentare: criticità e prospettive*) sta il c.d. "contratto di rete", cioè, secondo la dizione normativa, «l'accordo tra più imprenditori che perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese, ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica, ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tec-

nologica, ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa». Nicola propone l'esame di un quadro normativo inorganico, affastellato com'è da «interventi normativi prevalentemente di matrice delegata a carattere agevolativo riservati a specifici settori», che offrono l'immagine di un contratto plurilaterale con comunione di scopo (dettato dal programma di rete), concluso da imprenditori per il perseguimento di finalità specifiche, attraverso una «aggregazione funzionale di imprese» a carattere duraturo.

L'aspetto del discorso che più mi interessa rilevare è il punto di partenza: la collocazione del tema nel contesto più ampio del "sistema delle relazioni contrattuali del mercato agro-alimentare", cioè dei rapporti che caratterizzano le molteplici fasi della filiera, dalla produzione "primaria" fino al consumo "alimentare": una filiera caratterizzata da "rilevanti squilibri economici" segnalati soprattutto dalla specificità di un prodotto "agricolo" che manifesta l'esigenza di un trattamento differenziato nello sviluppo dei rapporti contrattuali. È questa l'ottica («la peculiarità della filiera agro-alimentare») dalla quale Lucifero si pone per rispondere alla domanda relativa al rilievo dei "modelli contrattuali" sul «fine di accrescere la capacità innovativa e la competitività delle imprese sul mercato». L'indagine è articolata, consapevole della complessità delle relazioni fra gli operatori della filiera agro-alimentare e delle «interazioni fra il diritto dei contratti e il diritto della concorrenza».

Per i miei fini odierni, di prospettazione del discorso generale emerso nella "tavola rotonda" della mattinata, appare opportuno porre in luce il dubbio di fondo manifestato da Lucifero e così esprimibile: il settore agricolo si caratterizza per una offerta dei prodotti estremamente frammentata tra una miriade di produttori, mentre il processo economico ha favorito lo sviluppo di imprese industriali multinazionali che hanno saputo affermarsi sul mercato, accentuando in tal modo il divario tra tutti i soggetti della filiera. In un quadro siffatto, caratterizzato dall'integrazione verticale che, nella filiera stessa, coinvolge operatori agricoli e industriali ed è funzionale all'immissione di prodotti nel mercato, rendendo predominante la posizione di dominio dell'industria, si capisce la dichiarazione di fondo: all'atto pratico il sistema delle reti – in cui l'operazione economica perseguita dalle parti è diretta a fini individuali e non collettivi – «anziché contribuire allo sviluppo delle aziende e risolvere il problema del loro isolamento territoriale, ha subito un processo inverso».

Il Programma di azione “Agenda 2030” inserisce tra gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile la riduzione degli sprechi alimentari. L’indicazione è di ridurre le perdite alimentari lungo le fasi della produzione e della distribuzione; il traguardo prefissato è ambizioso, prospettando una riduzione degli sprechi *pro capite*, a livello di vendita al dettaglio, capace di realizzare una riduzione del 50%.

LAURA COSTANTINO (*Lo spreco alimentare nella filiera agroalimentare*) segnala, anche a questo proposito, una disarmonia normativa fra l’intervento degli Stati membri e quello unionale. Il primo resta orientato alla “promozione del dono”; il secondo pare indirizzato alla costruzione di un modello circolare. Alla base della politica unionale in materia di sprechi sta il principio di sostenibilità, che peraltro, con riferimento alla “sostenibilità di filiera” assume un significato multiforme e complesso, cioè poco chiaro e capace di numerose specificazioni.

Fino a oggi il risultato a livello di UE ha raggiunto un ruolo secondario rispetto alle politiche di coesione sociale e della distribuzione gratuita agli indigenti. È evidenziata, nella prospettiva della Costantino, la connessione tra pratiche commerciali e spreco alimentare, ma il fenomeno dello spreco lungo la filiera rimane un indice dell’inefficienza della stessa, a fronte di un sistema economico nel quale non sono più presenti misure di intervento sulla formazione dei prezzi, né sull’andamento delle produzioni agroalimentari.

* * *

Questi sono i termini nei quali, questa mattina, si è svolto il discorso nella sessione di lavoro da me presieduta.

È risultata una mancata o improvvida considerazione normativa nei confronti di una complessa serie di interessi pubblici che, normalmente, l’attività agricola è in grado di soddisfare. L’aggiustamento degli equilibri economici di filiera, la stessa attenzione verso quegli equilibri e la necessità di combinare con il mercato concorrenziale la giustizia contrattuale trovano magri spazi in un quadro normativo caratterizzato da una asimmetria contrattuale che emerge come senza difesa di fronte alle regole della concorrenza: queste ultime impongono tra le indicazioni principali l’acquisto della materia prima al prezzo più basso possibile. Si svolge su questi presupposti il confronto fra l’agricoltore e l’evidente alleanza dei grandi gruppi alimentari con i grandi gruppi finanziari. Si avverte l’esigenza profonda di un’azione radicale capace di «evitare che una delle parti del contratto

possa avere una predominanza economica e, conseguentemente, contrattuale nei confronti dell'altra» (così, esplicitamente, L. Russo). L'autoregolamentazione spontanea consente risultati di pregiudizio per gli interessi della comunità rispetto alle funzioni socialmente positive attribuite, in particolare, alle *imprese agricole fornitrici di alimenti* (S. Masini). Il predominio economico si traduce in predominio contrattuale. Lo squilibrio del potere negoziale rimane anche nella filiera zootecnica, dove è facile rilevare pratiche scorrette operanti all'interno di singoli contratti (P. Lattanzi). È evidente, nella legislazione dell'Unione, un approssimativo riguardo nei confronti della tutela della parte debole (spesso l'agricoltore) nei confronti degli abusi della controparte. I silenzi nella legislazione unionale si coniugano con l'assenza di coordinamento nei confronti della disciplina talora timidamente disposta dagli Stati membri. Nel diritto dell'Unione è anche rilevabile una valutazione del lavoro, soprattutto del lavoro agricolo, insensibile alla considerazione delle corrette condizioni di chi è impegnato nella filiera (L. Paoloni). Perfino il fenomeno dello "spreco alimentare" lungo la filiera appare un indice dell'inefficienza della stessa, a fronte di un sistema economico non propenso alla possibilità di predisporre misure di intervento sulla formazione dei prezzi o sull'andamento delle produzioni agro-alimentari (L. Costantino).

Il vecchio "archeologo" del diritto agrario non può fare a meno di ricordare – a sé e a tutti voi – che il ramo del diritto chiamato appunto "diritto agrario" ha tra i compiti essenziali di assicurare una specifica tutela per gli operatori agricoli quali protagonisti insostituibili sia dell'attività agricola, fonte primaria dell'alimentazione umana, sia del presidio del territorio rurale nell'intera comunità. Egli non dimentica, d'altro canto, che Ferdinando Albisinni – il presidente della Riunione – ha manifestato varie volte la consapevolezza che l'intero comparto agro-industriale dell'Unione non può reggersi per sé solo in una logica industrialista e mercantilistica, ma richiede a monte una produzione agricola attiva, necessaria per l'identità e la sostenibilità (economica oltre che ambientale) dell'intero comparto e per la stessa capacità competitiva dell'industria alimentare europea nei mercati mondiali.

MARIO MAURO

**LA GESTIONE FORESTALE SOSTENIBILE,
TRA DIRITTO INTERNO, EUROPEO ED INTERNAZIONALE**

ABSTRACT

L'articolo muove dalla centralità che il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF), riconosce alla gestione forestale sostenibile. Essa rappresenta l'architrave dell'intera disciplina e, per coglierne a fondo il significato, è opportuno guardare alle fonti europee ed internazionali, essendo in tali sedi che la nozione è stata inizialmente elaborata e sviluppata, per poi essere recepita dal legislatore interno. Dalla lettura delle fonti multilivello che intervengono nella gestione forestale si ricava una nuova prospettiva di veduta che incide sul piano della *governance* e dell'attività di impresa.

Legislative decree 3 April 2018, n. 34, Consolidated law on forests and forestry chains (TUFF), emphasize the principle of sustainable forest management; it represents the cornerstone of the entire discipline and it is appropriate to look at the European and international sources to fully understand its meaning, because in such fora the concept was initially developed, and then transposed in the national law. Multilevel sources that participate in forest management suggest a new perspective that influences governance and business activities.

PAROLE CHIAVE: Sostenibilità – Selvicoltura – Boschi.

KEYWORDS: *Sustainability – Silviculture – Forests.*

SOMMARIO: 1. Il problema ed il contesto. La nozione di gestione forestale sostenibile: dal TUFF al diritto internazionale ed europeo. – 2. La gestione forestale sostenibile nelle fonti internazionali. Le risoluzioni delle Nazioni unite e le Conferenze Paneuropee. – 3. La gestione forestale sostenibile nelle fonti europee. – 4. Proposta di una lettura unitaria degli orientamenti transnazionali. – 5. La gestione forestale sostenibile da principio a regola nel sistema di diritto forestale interno. – 6. Conclusioni. La disciplina forestale e il rilievo delle fonti internazionali tra enunciati e l'assenza di una disciplina relativa alla "filiera forestale".

1. È un fatto noto che la maggioranza dei boschi italiani versino in uno stato di degrado. All'incremento delle superfici forestali, sostanzialmente imputabile all'abbandono colturale e alla colonizzazione spontanea delle aree marginali adibite a pascolo e coltivazione, si accompagna la loro mancata cura, che ne ha reso sempre più difficile l'accessibilità, con inevitabili ricadute in termini di incremento di incendi e frane nonché dissesti a livello idrogeologico¹.

¹ Richiamando alcuni dati, con quasi 12 milioni di ettari, i boschi coprono ormai il 40% della superficie del territorio nazionale, portando l'Italia ad essere uno dei Paesi europei con la maggiore superficie boscata rispetto al totale (così G. MEONI, *In Italia mai così tante foreste da secoli. E il futuro è nelle biocities*, in *Il sole 24 ore*, 11 agosto 2020, p. 3, consultabile anche in https://www.ilsole24ore.com/art/in-italia-mai-così-tante-foreste-secoli-e-futuro-e-biocities-ADXdmPi?refresh_ce=1, che riporta alcuni dati del *Global Forest Resources Assessment* della FAO). L'avanzata del bosco, però, non è frutto di politiche mirate di rimboschimento o di comportamenti virtuosi, ma è in gran parte dovuta all'abbandono dell'agricoltura di collina e di montagna che ha portato gli alberi a insinuarsi nei terreni non più coltivati o nei prati d'altura. Non si può, poi, dimenticare la tempesta Vaia del 2018 che, con piogge e raffiche di vento stimate oltre i 150 km/h, ha provocato danni in un'area complessiva di 42.500 ettari di foreste, con 8,6 milioni di metri cubi abbattuti, pari a circa 7 volte la quantità di legname ad uso industriale che le segherie italiane riescono a lavorare in un anno. Per gli operatori tecnici e scientifici del settore si è trattato dell'evento di maggior impatto sugli ecosistemi forestali, mai registrato fino ad oggi in Italia. I danni economici, ambientali e sociali sono stati ingenti: condizioni di lavoro più onerose e pericolose, costi del ripristino, perdita di valore del legno, programmazione da riorganizzare, intere aree montane prive di protezione vegetazionale, proliferazione di insetti dannosi per le foreste. Il 2019, invece, è stato l'anno degli incendi. Rispetto al 2018, che si è caratterizzato per 4 roghi e 26 ettari devastati, nel medesimo periodo dell'anno successivo sono divampati 73 incendi con 2343 ettari bruciati, con un aumento di circa il 1700% (Coldiretti). Questi danni, con tutta probabilità, avrebbero potuto essere contenuti se solo non fosse mancata un'opera di prevenzione, imputabile all'incuria ed all'abbandono, che ha portato ad un aumento di densità degli alberi nelle superfici boscate, passate da 113 metri cubi per ettaro nel 1990 a 150 nel 2015, rendendole così difficilmente accessibili per qualsiasi intervento di manutenzione, ordinaria e straordinaria. Al tempo stesso, si riscontra una diminuzione del rapporto tra tagli e accrescimenti, passato dal 48% del 1990 al 39% del 2010 ed al 24% nel 2015 (SOEF). In questo quadro, si stima che circa il 52% del territorio italiano sia esposto al rischio di potenziali processi di degradazione del suolo. Tutto ciò incide fortemente sui costi delle utilizzazioni, riducendo l'interesse economico da parte dei singoli proprietari, incrementando così l'abbandono gestionale di molti boschi. Per quanto il sistema economico del Paese possa vantare un'industria legata ai prodotti legnosi nella quale operano oltre 80.000 imprese, con 400.000 dipendenti, rendendo l'Italia il primo

Il problema, tuttavia, non è circoscritto solo a livello nazionale. In una Comunicazione di luglio 2019², la Commissione UE ne attesta la rilevanza globale, imputandone le ragioni ad una eterogeneità di fattori che vanno da un incremento della domanda di cibo, mangimi, bioenergia e legname, cui è associata una bassa produttività ed una scarsa efficienza nell'impiego delle risorse. A complicare il quadro, si aggiungono l'assenza di politiche efficaci, una *governance* inadeguata, la proliferazione di attività illegali e gli scarsi investimenti. Tutto ciò, se protratto nel tempo, rischia di compromettere irrimediabilmente l'intrinseca multifunzionalità del patrimonio forestale in quanto i boschi, in assenza di un'attenta cura e conservazione da parte dell'uomo, non sarebbero più in grado di assolvere a quelle funzioni non solo economiche ma anche, e soprattutto, ambientali e culturali che sono loro tipiche³.

esportatore europeo ed il terzo al mondo, dipendiamo per oltre l'80% del fabbisogno da Paesi terzi. A conferma del dato, Eurostat ha esaminato il rapporto tra valore aggiunto generato nella produzione e commercializzazione del legno e superficie disponibile al prelievo. Tale indicatore vede l'Italia che si assesta a 148 €/ha, rispetto ad una media UE di 187 €/ha.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM (2019) 352 final.

³ La dottrina ha da tempo posto in evidenza come i boschi adempiano ad una eterogeneità di funzioni di carattere ambientale, socio-culturale ed economico. In argomento, da ultimo, S. CARMIGNANI, *La nuova gestione del bosco, tra funzionalizzazione, sostenibilità e interesse pubblico*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Milano, 2019, p. 27. Se per A. ABRAMI, *Le funzioni del bosco: appunti sulla rilevanza del diritto forestale*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, I, p. 203, le funzioni del bosco potevano essere raggruppate in tre categorie, produttiva, conservativa o di difesa ambientale ed ecologica (nella quale veniva ricondotta, anche quella ricreativa), più di recente l'elencazione si è ampliata, stante le numerose interferenze. Per F. ADORNATO, *La definizione di bosco e/o foresta*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 1145, oltre ad una funzione economica, che non riguarda solamente il legno ma anche altre produzioni forestali, rileva una funzione ecologica, idraulica, climatica, igienica, estetica, scientifico didattica e ricreativa. Sul punto la più autorevole dottrina ha sottolineato, in ragione della convergenza di differenti interessi su un medesimo bene, come ciò non debba evocare una contrapposizione tra piano pubblico e privato; piuttosto, è l'interesse pubblico a dare rilievo ad istanze produttive ed a ricercare un equilibrio con le esigenze di carattere conservativo (E. ROMAGNOLI, *Boschi – dir. priv.* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1959, p. 193). Sulla scorta di questo rilievo in dottrina, si è poi diffusa l'idea del bosco quale «bene ad uso controllato», in principio espressa da M. TAMPONI, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, 1983, p. 21, e, più di recente, utilizzata anche da A. GERMANÒ, *L'impresa selvicolturale (ed i suoi profili con riguardo al decreto legislativo n. 227/2001 in materia di orientamento e modernizzazione del settore forestale)*, in F. ADORNATO (a cura di), *Attività agricole e legislazione di orientamento*, Milano, 2002, p. 182 e, da ultimo, A. CROSETTI, *Il coordinamento con la normativa paesaggistica*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, Milano, 2018, p. 185. In tema, v. poi anche M. D'ADDEZIO, *Bosco, ambiente e diritto agrario: interferenze e distinzioni (breve considerazioni)*, in *Il bosco e l'ambiente: aspetti economici, giuridici ed estimativi*, Atti del XVII Incontro Ce.S.E.T., Firen-

Guardando al contesto normativo italiano, questo si è finora distinto per aver introdotto uno dei regimi più rigorosi di tutta Europa⁴. La quasi totalità del patrimonio forestale, infatti, è da decenni sottoposta a vincolo idrogeologico⁵ e nessuna superficie boscata è sottratta a quello paesaggisti-

ze 3-4 aprile 1987, Firenze, 1987, p. 241. In giurisprudenza, C. Cost., 18 aprile 2008, n. 105, in *Foro it.*, 2010, I. c. 394 per cui «caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico-produttiva. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico-produttiva del bosco stesso».

⁴ D'altra parte, i regimi vincolistici (sulle cui fonti normative v. le successive note 5 e 6) hanno inizialmente svolto un ruolo determinate sul fronte del recupero del patrimonio forestale, soprattutto se si considera che, dopo gli anni della rivoluzione industriale italiana di metà Ottocento, questo risultava gravemente compromesso.

⁵ Trattasi di un vincolo originariamente previsto dal r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, meglio noto anche come Legge Serpieri. Per quanto non abbia una applicazione circoscritta al settore forestale, secondo Carrozza esso contraddistingue la tipicità della selvicoltura rispetto alla coltivazione del fondo (A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario, I. Elementi di teoria generale*, Milano, 1989, pp. 69-145). La sua disciplina, oggi, si rinviene in una fitta trama normativa che contempla, oltre al già citato r.d. 30 dicembre 1923 n. 3267, il suo regolamento esecutivo, r.d. 16 maggio 1926, n. 1126; gli artt. 866 e 876 del cod. civ.; gli artt. 61, 65, 67 e 68 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice ambientale); l'art. 8 del d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 (TUFF). Per quanto concerne le sue funzioni, la dottrina ha messo in luce come questo si sia evoluto da mero strumento per la tutela della saldezza dei suoli verso una vocazione più orientata alla pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente, in una visione unitaria (così M. TAMPONI, *Patrimonio forestale e vincoli forestali* (voce), in *Enc. dir.*, III, Milano, 1999, p. 840 e M. D'ADDEZIO, *I vincoli agroambientali di vecchia e di nuova generazione*, in L. COSTATO - A. GERMANO - E. ROOK BASILE (a cura di), *Il Diritto agroambientale*, Torino, 2011, p. 50). Esso viene imposto a seguito di una procedura amministrativa e i suoi effetti si possono catalogare tra attività consentite, sottoposte ad autorizzazione e vietate. È, nello specifico, imposto il rispetto delle cc.dd. prescrizioni di massima e di polizia forestale: le prime (prescrizioni di massima) dettano disposizioni indirizzate esclusivamente ai proprietari e agli utilizzatori di terreni vincolati; le seconde (prescrizioni di polizia forestale) hanno un carattere preventivo e sono applicabili a chiunque, riguardando, ad esempio, il rischio di incendi o la contaminazione di parassiti. In una visione di insieme, sono norme di carattere regolamentare di origine regionale che tipizzano comportamenti a carattere negativo, imponendo il divieto di mettere in atto determinati interventi in forma assoluta o relativa a particolari periodi di tempo o prima di certe scadenze. In argomento, v. A. JANNARELLI, *sub art. 866*, in A. JANNARELLI A.-F. MACARIO (a cura di), *Della Proprietà*, in *Commentario del Codice civile*, diretto da E. Gabrielli, Torino, 2012; N. FERRUCCI, *Il vincolo idrogeologico*, in *Lezioni di Diritto forestale e ambientale*, Padova, 2006; F. ADORNATO, *Il vincolo idrogeologico come strumento di controllo dell'uso del territorio*, in *Nuovo dir. agr.*, 1990; S. BOLOGNINI, *I boschi e le foreste nel contesto della difesa del suolo. I vincoli di cui al r.d. n. 3267/1923. In particolare, il vincolo idrogeologico*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agroambientale*, diretto da L. Costato - A. Germano - E. Rook Basile, Torino, 2011; S. MATTEOLI, *Il vincolo idrogeologico*, in N. FERRUCCI, *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2018, p. 165; E. CRISTIANI, *sub art. 866 c.c.*, in E. CRISTIANI - M. D'ADDEZIO - E. SIRSI, *Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale vincoli idrogeologici*, in *Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. Schlesinger, diretto da

co⁶. Ciò ha portato ad una sostanziale limitazione delle attività selvicolturali, pur dovendosi ricordare come ciò non sia imputabile ad un disinteresse verso le produzioni legnose. Al contrario, sebbene le foreste occupino il 40% del territorio nazionale, per soddisfare il fabbisogno dell'industria

F.D. Busnelli, Milano, 2013, p. 439; F.C. RAMPULLA - A. ROBECCHI MAINARDI - A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, 1981.

⁶ Ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice Urbani) hanno interesse paesaggistico, e dunque sono sottoposti a vincolo, «i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento» (lett. g). A differenza del vincolo idrogeologico, la cui imposizione avviene all'esito di un procedimento amministrativo, l'imposizione di quello paesaggistico avviene *ex lege*, secondo una presunzione *iuris et de iure* sulla rilevanza del bosco come bene paesaggistico.

Per cogliere il significato della disposizione è opportuno ricordare che la nozione di paesaggio è stata sottoposta a una lenta evoluzione. Nel percorso che ha portato all'attuale concezione, la prima disciplina da ricordare è la legge 29 giugno 1939, n. 1497, Protezione delle bellezze naturali, ove il paesaggio era considerato per il suo valore prettamente estetico, che doveva essere conservato statico ed immutato, ove i boschi non erano menzionati proprio perché mutevoli per loro natura, tali da richiedere un costante intervento dell'uomo. A distanza di oltre quarant'anni, complice anche l'art. 9 della Costituzione, è stato poi approvato il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, convertito con l. 8 agosto 1985, n. 431, successivamente integrato e modificato dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali. In tale serie di provvedimenti, il paesaggio perde la sua vocazione estetica per identificarsi con l'ambiente. La sua rilevanza autonoma, però, viene definitivamente sancita nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ove viene considerato come bene culturale, frutto dell'interazione tra uomo e natura. Tale concezione si è affermata a seguito Convenzione Europea del Paesaggio, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa siglata a Firenze il 20 ottobre 2000, cui lo Stato italiano ha aderito con la l. 9 gennaio 2006, n. 14. Per questa, il paesaggio designa «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (art. 1). A tale ultima concezione di paesaggio era già approdata la dottrina. A. PREDIERI, *Paesaggio* (voce), in *Enc. dir.*, XXXIII, 1981, p. 502, interrogandosi sull'interpretazione da dare all'art. 9 Cost., aveva ritenuto che la nozione andasse ricercata in discipline extragiuridiche, dovendosi con tale concetto intendere la "forma del territorio", frutto dell'interazione tra uomo e natura. Ad ogni modo, per un inquadramento generale sulla nozione e sulla sua evoluzione, N. FERRUCCI, *Il paesaggio*, in EAD. (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2020, p. 207; A. CROSETTI, *Paesaggio* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 2008, p. 542; S. AMOROSINO, *Introduzione al Diritto del paesaggio*, Laterza, Bari, 2010. Sul rapporto tra paesaggio ed agricoltura, da ultimo, N. FERRUCCI-M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, Milano, 2019. In argomento, anche N. FERRUCCI, *Paesaggio agrario*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di Diritto agrario*, vol. 2. *Il Diritto agroambientale*, cit., 2011, p. 175; E. ROOK BASILE - S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, Milano, 2010. Sulla rilevanza del bosco come bene paesaggistico, N. FERRUCCI, *Il bosco alla luce del Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, in *I diritti della terra e del mercato agro-alimentare. Liber amicorum* Alberto Germanò, Torino, 2016; S. CARMIGNANI, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, in E. ROOK BASILE - S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, cit., p. 73; M. BROCCA, *Dimensione culturale e amministrazione dei boschi*, in M. BROCCA - M. TROISI (a cura di), *I boschi e le foreste come frontiere del dialogo tra scienze giuridiche e scienze della vita*, Napoli, 2014, p. 177.

del legno interna, che rappresenta una delle eccellenze del nostro Paese, la materia prima proviene per l'80% da importazioni, rispetto ad una media europea che si aggira intorno al 50%⁷. Basti pensare che già nel 2001, nell'ambito di quell'intervento riformatore che ha novellato l'intera materia agricola, si era sentita l'esigenza di superare gli immobilismi che avevano caratterizzato la legislazione precedente, per suggerire un differente modello orientato a riportare le imprese a riappropriarsi delle superfici forestali⁸. Per quanto il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 menzionasse, tra i suoi obiettivi, la «valorizzazione della selvicoltura quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia del territorio della Repubblica Italiana» (art. 1), attenta dottrina, fin dalla sua entrata in vigore, aveva preconizzato che nel concreto la riforma di orientamento «non progetta alcunché di nuovo che assuma specifica rilevanza ai fini della modernizzazione e dello sviluppo di una attività produttiva e di una gestione forestale rivolta al mercato»⁹. La conferma arriva dal Programma Quadro del Settore Forestale, approvato nel 2008, il quale descrive una situazione dei boschi italiani fortemente problematica, che ancora oggi persiste¹⁰.

⁷ Così CREA, *Annuario dell'agricoltura italiana*, 2018, p. 346

⁸ La legge 27 febbraio 2001, n. 57, ha conferito la delega al Governo per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura. Essa era ispirata al dichiarato obiettivo, enunciato nella rubrica della medesima, di apertura e regolazione dei mercati, lasciando così intendere l'intenzione mirata ad un rilancio del mercato del legno. Tra gli obiettivi elencati vi era quello di «ammodernare le strutture produttive (...) forestali» (art. 7, 3° comma, lett. c) e, tra i criteri direttivi, la «promozione della gestione sostenibile del patrimonio forestale per favorire lo sviluppo di nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali, anche in forma associata o cooperativa, la certificazione delle attività e la difesa dagli incendi boschivi» (art. 8, 1° comma, lett. f).

⁹ A. GERMANÒ, *Commento al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, di Orientamento e modernizzazione del settore forestale a norma dell'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2001, p. 717

¹⁰ Il *Programma Quadro del Settore Forestale* (PQSF) è un documento approvato sul finire del 2008, con la funzione di costituire un quadro di riferimento strategico, di indirizzo e di coordinamento per il settore forestale nazionale e che nasce dall'esigenza di recepire, a livello nazionale, gli orientamenti elaborati in sede europea ed internazionale. È stato predisposto da un gruppo di lavoro tecnico inter-istituzionale composto da rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del corpo forestale dello Stato, dell'INEA, dell'ISMEA, nonché da una rappresentanza delle Regioni nominata dalla Conferenza Stato-Regioni-P.A. (Basilicata, Molise, Puglia, Toscana e Veneto). La sua base normativa si rinviene nell'art. 1, comma 1082, legge 27 dicembre 2006, n. 296, il quale afferma: «Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono

È in questo contesto, dunque, che il nostro legislatore approva il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (“TUFF”)¹¹, con l’obiettivo di spostare il baricentro della disciplina forestale e disegnando un sistema più avanzato di gestione razionale ed assunzione di responsabilità, per contrastare l’abbandono colturale ed il disinteresse culturale¹². L’architrave è costituito dalla gestione forestale sostenibile, nozione di “nuovo conio”¹³, che vincola l’attività di cura del bosco al rispetto della sostenibilità e della valorizzazione della sua pluralità di funzioni. La definizione si rinviene all’art. 3, 2° comma, lett. *b*), quale «insieme delle azioni selvicolturali volte a valorizzare la molteplicità delle funzioni del bosco, a garantire la produzione sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione e uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme e ad un tasso di utilizzo che consenta di mantenere la loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere, ora e in futuro, a rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza comportare danni ad altri ecosistemi».

Come si avrà modo di vedere, tale definizione – pur nuova nel contesto interno – non è frutto dell’inventiva del nostro legislatore, ma recepisce quegli orientamenti elaborati in sede internazionale, cui il TUFF dichiara di uniformarsi ed allinearsi, così palesando il suo orizzonte culturale di riferimento. Infatti, l’art. 1 richiama gli «impegni assunti a livello internazionale ed europeo», riferendosi poi espressamente a «quanto previsto dalle risoluzioni delle Conferenze ministeriali per la protezione delle foreste in Europa del Forest Europe»¹⁴.

alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell’art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali (...). Sul punto v. A. CROSETTI, *Beni forestali* (voce), cit., p. 135; Id., *Beni forestali dopo il d.lgs. 3.4.2018 n. 34* (voce), in *Pluris - Dig. online*.

¹¹ Per un commento v. N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., nonché, la sua prima lettura EAD., *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalimentare*, 2018, p. 265; A. CROSETTI, *Beni forestali dopo il d.lgs. 3.4.2018 n. 34* (voce), cit.; A. ABRAMI, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018, n. 34*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 101; R. ROMANO, *Il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Agriregionieuropa*, n. 54, 2018.

¹² Così N. LUCIFERO, *Le attività di gestione forestale, i relativi divieti e la disciplina della viabilità forestale. Forme di promozione dell’associazionismo fondiario e della gestione associata*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 136.

¹³ Così N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, p. 268.

¹⁴ Diverse sono le disposizioni del TUFF che richiamano il diritto internazionale. Tra le

D'altra parte, tra i motivi che hanno portato all'approvazione del TUFF, rileva anche l'inadeguatezza della precedente normativa nazionale e regionale, non solo con riferimento alle esigenze sociali e necessità economiche che ruotano intorno al patrimonio forestale ma anche, soprattutto, rispetto all'attuazione sul territorio nazionale delle azioni necessarie all'adempimento degli indirizzi europei e degli impegni internazionali assunti dal nostro Paese in materia ambientale, paesaggistica, energetica e climatica che hanno come termine di riferimento il bosco¹⁵.

Nell'attuale situazione, pertanto, parlare di gestione forestale sostenibile significa collocare il concetto nel contesto da cui trae le proprie origini, ossia il diritto internazionale ed europeo per poi rilevare l'incidenza di tali fonti nella disciplina interna. Per capirne l'effettiva portata riformatrice, è questo l'ambito di riferimento da cui muovere e che dovrebbe disegnare un nuovo ordine che superi gli immobilismi del passato.

Oltretutto, l'indagine risulta prodromica anche allo scopo di meglio definire alcune espressioni che creano ambiguità interpretative. Solo per citare la più evidente, su cui si avrà modo di tornare, il TUFF sembrerebbe introdurre una distinzione tra gestione forestale sostenibile ed attività di gestione forestale, intendendo con quest'ultima tutte le pratiche selvicolturali a carico della vegetazione arborea e arbustiva, gli interventi colturali di difesa fitosanitaria, gli interventi di prevenzione degli incendi boschivi, i rimboschimenti e gli imboschimenti, gli interventi di realizzazione, adeguamento e manutenzione della viabilità forestale al servizio delle attività agro-silvo-pastorali e le opere di sistemazione idraulico-forestale realizzate anche con tecniche di ingegneria naturalistica, nonché la prima commercializzazione dei prodotti legnosi quali tronchi, ramaglie e cimali, se svolta congiuntamente ad almeno una delle pratiche o degli interventi predetti¹⁶. Nonostante l'assonanza fonetica, ad un primo confronto, la definizione di *gestione forestale sostenibile* è formulata in termini generali ed astratti rispetto a quella di attività di *gestione forestale*, molto più specifici. L'interrogativo, dunque, è capire se, a livello concreto, esistano differenze tra le due

più significative, l'art. 6 (programmazione e pianificazione forestale), l'art. 10 (promozione ed esercizio delle attività selvicolturali di gestione), l'art. 14 (coordinamento), l'art. 15 (monitoraggio, statistiche, ricerca, formazione e informazione).

¹⁵ Così A. CROSETTI, *Beni forestali dopo il d.lgs. 3.4.2018 n. 34* (voce), cit.

¹⁶ La definizione si ricava dall'art. 3, 2° comma, lett. p) che, a sua volta rinvia all'art. 7, 1° comma, pur con la dovuta precisazione che le pratiche selvicolturali trovano anche una definizione all'art. 3, 2° comma, lett. c).

nozioni, come lascerebbe intendere la lettera della legge ma con un'ipotesi tutta da verificare.

Si aggiunga, infine, che il TUFF richiede alla selvicoltura¹⁷ di fornire un fondamentale contributo alla gestione forestale sostenibile (art. 1, 3° comma), senza tuttavia spiegare in cosa questo consista ma evocando un preciso modello economico, quello della filiera.

Si arriva così al cuore del problema affrontato nel presente studio. Facendo ingresso per la prima volta nel nostro ordinamento¹⁸, nelle intenzioni del legislatore la nozione di gestione forestale sostenibile dovrebbe essere lo strumento per risolvere i differenti contrasti interpretativi che il TUFF già oggi pone e tutte le problematiche che incontrerà in sede di attuazione, anche da parte delle Regioni. Proprio per questo motivo, l'obiettivo finale

¹⁷ Ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., la selvicoltura è attività dell'impresa agricola, autonoma rispetto alla coltivazione. Storicamente, la dottrina optava per una sostanziale assimilazione della selvicoltura alla coltivazione del fondo. In tal senso, si era espresso A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975, p. 81, il quale faceva ricadere tutta la legislazione forestale all'interno del diritto agrario, eliminando ogni dualismo. Lungo questo filone erano poi orientati anche M. BIONE, *L'imprenditore agricolo*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, Padova, 1978, p. 482; C. LAZZARA, *Impresa agricola*, in *Comm. Scialoja Branca*, Bologna-Roma, 1980, p. 54; G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, 1980, p. 190. Andando ancora più indietro negli anni già A. ARCANGELI, *Istituzioni di diritto agrario, parte generale*, II, Roma, 1936, p. 2 parlava di «coltivazione del bosco» e, in termini pressoché simili, anche E. BASSANELLI, sub art. 2135 c.c., in *Commentario al Codice civile*, a cura di A. SCIALOJA, *Libro quinto, del lavoro (artt. 2060-2246)*, Bologna-Roma, 1943, p. 414 sottolineava le «strette analogie» tra le due attività. La dottrina successiva, invece, ha iniziato a prendere le distanze, argomentando intorno alla progressiva crescita di importanza della legislazione forestale. Così M. TAMPONI, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, cit., p. 29 ss., ricorda che la disciplina applicabile alla gestione del bosco impone una serie di vincoli nei confronti del proprietario da renderlo, in estrema sintesi, un custode del bene, limitando le facoltà di godimento di cui all'art. 832 cod. civ. e ipotizzando, quindi, una forma di *proprietà speciale* (v. poi anche ID., *Impresa agricola forestale* (voce), *III agg.*, Milano, 1999, p. 677). Il tema è stato poi ripreso anche da F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, p. 416, che, dopo aver sottolineato i vincoli cui è sottoposta la selvicoltura, ha ritenuto di comprendervi all'interno anche la realizzazione di servizi ambientali che, pur non generando guadagni per l'imprenditore, producono effetti positivi per l'intera collettività. Sul punto v. anche L. ANDREANI, *Silvicoltura* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1990, p. 581 ss. A seguito della modifica dell'art. 2135 cod. civ. e dell'approvazione del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, v. A. ABRAMI, *L'impresa forestale nei recenti orientamenti legislativi*, in *Riv. DGA*, 2003, p. 465; L. PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Milano, 2007, p. 236; A. VECCHIONE, *Le attività agricole principali*, in A. JANNARELLI - A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, in *Trattato di Diritto commerciale*, diretto da F. Buonocore, sez. I, tomo II, Torino, 2009, p. 251, che collocano l'attività imprenditoriale nel più ampio contesto della multifunzionalità del bosco e della complessità di interessi che intorno a questi ruotano.

¹⁸ Sebbene anche il d.lgs. n. 227 del 2001 contenesse alcuni richiami sparsi alla sostenibilità (art. 1; art. 5; art. 6), questo principio non aveva la stessa rilevanza e centralità che oggi gli riserva il TUFF.

del lavoro è provare a coglierne il suo significato ultimo ed intrinseco, che richiede di essere ricostruito muovendo dagli orientamenti internazionali ed europei, essendo queste le sedi in cui il concetto è stato elaborato e sviluppato. L'indagine è anche strumentale a collocare il TUFF in un ambito che trascende i confini nazionali, al fine anche di valutare quale sia quel contributo che il nostro legislatore dà all'attuazione di orientamenti internazionali che, sebbene non vincolanti, questi dichiara di comunque voler recepire.

2. L'elaborazione del concetto di *gestione forestale sostenibile*, come suggerisce la stessa espressione, origina dal principio di sostenibilità¹⁹ e, do-

¹⁹ Limitatamente ai fini che qui rilevano, si isolano i momenti ritenuti essenziali della sua evoluzione storica. Inizialmente, il concetto era vincolato al rispetto dei bisogni delle generazioni future. Nel 1987, nel rapporto della *World Commission on Environment and Development*, meglio noto come Rapporto *Brundtland*, dal nome della sua presidente, compare, per la prima volta, la definizione internazionalmente condivisa di sviluppo sostenibile, poi costantemente ripresa: «*humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*» (capitolo 2). In estrema sintesi, due furono i messaggi della Commissione. Il primo, si prende atto che il mondo non è sulla strada di uno sviluppo sostenibile; il secondo, che lo sviluppo sostenibile si fonda sui pilastri economico, sociale ed ambientale. Un concetto intergenerazionale di sviluppo sostenibile è stato poi adottato al Summit sulla Terra di Rio del 1992. Una delle affermazioni chiave della dichiarazione, infatti, fu che «lo sviluppo attuale non deve minacciare i bisogni della presente generazione e di quelle future» (principio n. 3). Da questo momento il principio inizia progressivamente ad affermarsi e diffondersi, assumendo un'impostazione sempre più pratica. Il *World Summit on Sustainable Development*, svoltosi a Johannesburg nel 2002, infatti, si focalizza meno sui bisogni intergenerazionali e maggiormente, invece, sul collegamento tra sviluppo economico, inclusione sociale e sostenibilità ambientale. Questa visione è stata poi confermata nel 2012, quando si è tenuta la Conferenza Rio+20, conclusasi con la dichiarazione *The Future We Want*, ove il capitolo IV.A è dedicato proprio al rafforzamento delle dimensioni appena menzionate. L'ultimo passaggio si registra nel 2015 quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato la c.d. agenda 2030, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Trattasi di un documento sottoscritto all'unanimità dei capi di Stato e di Governo dei 193 Paesi che ne fanno parte. Tre sono le caratteristiche: la sua universalità; la necessità della partecipazione di tutti al cambiamento; la sua visione integrata dei problemi e delle azioni da realizzare. Di particolare rilievo A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit.; J.D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2015; E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Bari, 2018. Nella letteratura giuridica v. almeno gli studi monografici di F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010, spec. p. 143 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, Milano, 1993; E. RONCHI, *Uno sviluppo capace di futuro. Le nuove politiche ambientali*, Bologna, 2000; F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile*, Rimini, 2003. Sul rapporto tra agricoltura e sostenibilità, v. G. SGARBANTI - P. BORGHI - A. GERMANO (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano, 2014, ed ivi, in particolare, i saggi di A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità* (p. 37) e S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'Unione europea ed il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario* (p. 37). Successivamente all'Agenda 2030, S.

vendo ipoteticamente indicare una data, questa può essere individuata nel 1992²⁰. In quell'anno, infatti, si è tenuto a Rio l'*Earth Summit*²¹ e, tra le varie risoluzioni adottate, alcune sono espressamente destinate a boschi e foreste.

Nello specifico, rileva la “Dichiarazione dei Principi non legalmente vincolanti sulla gestione, conservazione e lo sviluppo sostenibile di tutti i tipi di foreste”, che contiene norme generali di buon comportamento e che coprono ogni aspetto della gestione selvicolturale. In esse si afferma la responsabilità di ciascun Paese nella cura delle proprie risorse boschive; il ruolo di queste ultime nello sviluppo economico; la necessità di difendere la biodiversità e la responsabilità nella conservazione.

Alle foreste, inoltre, è dedicato anche il capitolo 11²² dell'“Agenda

CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. DGA*, 2016, p. 16 che ricostruisce le coordinate della sostenibilità; E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 645 che sottolinea come il percorso da compiere sia ancora lungo. Sul punto v. anche A. DI LAURO, *Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 294; L. BODIGUEL, *Agricoltura sostenibile: il sogno di un diritto*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato, I. Diritto agrario e agroambientale*, Napoli, 2014, p. 197; S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, p. 619.

²⁰ Prima di tale momento, infatti, il tema della protezione dei boschi e delle foreste era strumentale e collaterale a quello della tutela dell'ambiente. Nella *Convention on Conservation of European Wildlife and Natural Habitats* del 1979 (recepita nell'UE tramite dalle c.d. direttive habitat 43/92 e 62/97), nella *Convention on Wetlands of International Importance* del 1971, nella *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* del 1973 o, ancora, nella *Long-Range Transboundary Air Pollution* del 1979 boschi e foreste vengono considerati come strumentali al raggiungimento di altri obiettivi.

²¹ Trattasi della conferenza Mondiale dell'ONU per l'Ambiente e lo Sviluppo (UNCED). Essa rappresenta la prosecuzione ideale degli impegni già assunti durante la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente del 1972, ove per la prima volta si è discusso del rischio di un esaurimento delle risorse disponibili. Peraltro, sempre nel 1972, il Club di Roma aveva pubblicato un volume intitolato *The Limits to growth* (D.H. MEADOWS - D.L. MEADOWS - J. RANDERS - W.W. BEHRENS, *The limits to growth*, Universe Press, New York, 1972, consultabile anche su www.clubofrome.org/report/the-limits-to-growth/) ove alcuni studiosi del MIT di Boston sostennero che la continua crescita economica sulla base dei modelli predominanti avrebbe finito per scontrarsi con la limitatezza delle risorse della terra, portando ad un loro futuro esaurimento e, di conseguenza, ad un crollo dell'economia. Sulla scorta di questi precedenti, dunque l'*Earth Summit* si è concentrato sul binomio crescita economica e tutela dell'ambiente, concretizzandosi in accordi internazionali e documenti programmatici che, sebbene non vincolanti giuridicamente, non sono stati comunque privi di impatto sulle politiche legislative. Tra i vari Autori che si sono interessati al tema v., tra tutti, G.C. GARAGUSO - S. MARCHISIO (a cura di), *Vertice per la Terra*, Milano, 1993; S. MARCHISIO - F. RASPADORI - A. MANEGGIA, *Rio cinque anni dopo*, Milano, 1998, laddove si sottolinea l'insuccesso della conferenza.

²² Di foreste, in realtà, si parla anche negli altri capitoli: capitolo 10 – Un approccio integrato alla pianificazione e gestione delle risorse territoriali; capitolo 12 – Contrastare la desertificazione e la siccità; capitolo 13 – Lo sviluppo sostenibile delle aree di montagna; capitolo 14 – Sviluppo rurale ed agricoltura sostenibile.

21”, che cerca di intervenire sulle cause che hanno generato il fenomeno della deforestazione e del degrado, quali la povertà, gli interessi economici di breve periodo, la debolezza delle istituzioni, il mancato coinvolgimento dei soggetti interessati. Nello specifico, esso è diviso in quattro aree attinenti la multifunzionalità delle foreste; la protezione, gestione sostenibile e conservazione e lo sviluppo di politiche di forestazione e recupero di aree abbandonate; la promozione dei beni e dei servizi forestali; il rafforzamento delle politiche di pianificazione.

È in questi documenti che la gestione forestale sostenibile trova una iniziale collocazione sistematica e ufficiale posizionamento nel contesto internazionale, mutuando la struttura dal più ampio principio di sostenibilità e dai suoi pilastri ambientale, socio-culturale, economico ed istituzionale²³.

Da questo momento in poi, la nozione inizia a svilupparsi e a strutturarsi. Se gli sforzi iniziali si sono prevalentemente concentrati nel definire la struttura e gli obiettivi attraverso interventi successivi nel tempo, negli ultimi anni l'attenzione è stata rivolta alle sue interazioni ed interferenze con altri settori. Ci si è, infatti, resi conto che il principio non esaurisce la sua portata nell'ambito forestale ma le sue implicazioni si estendono anche ad altri campi.

Probabilmente, è da quest'ultimo aspetto che è opportuno muovere non solo perché rappresenta l'approdo finale di un lungo percorso ma, soprattutto, perché suggerisce la prospettiva alla luce della quale rileggere le vicende che hanno interessato l'evoluzione del concetto.

Nel 2015, l'Assemblea generale delle Nazioni unite ha approvato il documento *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, meglio conosciuto come *Agenda 2030*. Si tratta di una risoluzione sottoscritta all'unanimità dei capi di Stato e di Governo dei 193 Paesi che ne fanno parte. Essa prevede 17 obiettivi e 197 sotto-obiettivi che riguardano tutte le dimensioni della vita umana e del pianeta. Tre sono le sue caratteristiche: l'universalità; la necessità della partecipazione di tutti al

²³ È tema dibattuto l'individuazione dei pilastri della sostenibilità. Tenendo fermi il pilastro economico, ambientale e sociale, alcuni suggeriscono di aggiungere anche quello culturale, così A. DI LAURO, *Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 381, la quale si richiama alle indicazioni provenienti dall'UNESCO e dalla FAO. Invece, per S. CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. DGA*, 2016, p. 1, rileva anche una dimensione istituzionale «riferita alla capacità di assicurare condizioni di stabilità, democrazia, partecipazione, informazione, formazione e giustizia». Lungo questa seconda direzione si orienta anche J.D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 44 per il quale una *governance* adeguata ha «un ruolo fondamentale per il successo o il fallimento» della sostenibilità.

cambiamento; la visione integrata dei problemi e delle azioni da realizzare. Ad oggi, rappresenta la massima espansione ed espressione del principio di sostenibilità, ormai svincolata da una impronta strettamente ambientale ed ecologista per approdare verso ulteriori dimensioni che valorizzino un differente modello di crescita, più inclusiva, più solidaristica, orientata su produzioni di qualità, garantendo una conservazione dell'ecosistema²⁴.

Al settore selvicolturale è dedicato l'obiettivo 15, «proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica»²⁵.

Collocare la gestione forestale sostenibile all'interno dell'architettura disegnata dall'Agenda 2030 significa legare il concetto, indissolubilmente, anche al perseguimento degli altri sedici obiettivi, pur con differente intensità ma nell'ambito di un disegno ben più articolato e complesso.

La Comunicazione della Commissione UE del 2019, intitolata "Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta"²⁶ evidenzia questo passaggio. Essa afferma che le foreste, ove ben tenute e conservate, svolgono una molteplicità di funzioni che contribuiscono al conseguimento della maggior parte degli obiettivi posti dall'Agenda 2030, tra cui, solo per citarne alcuni, la lotta alla povertà, attraverso le entrate generate dalle produzioni forestali (obiettivo 1); il contrasto alla fame, fornendo le foreste nutrimento tratto da frutti selvatici e selvaggina (obiettivo 2); la tutela della salute, offrendo piante medicinali (obiettivo 3); acqua pulita e servizi igienici sanitari, garantendo alle popolazioni acqua potabile

²⁴ Ricorda E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, cit., p. IX, che l'enciclica *Laudato si'* di Papa Francesco fu pubblicata proprio a maggio 2015, pochi mesi prima della firma dell'Agenda 2030, al fine di esercitare una pressione verso i governi che ancora discutevano sul suo contenuto. Sul tema anche N. FERRUCCI, *Il diritto e il rovescio: riflessioni del giurista sull'ambiente alla luce dell'enciclica Laudato si'*, in *Agricoltura, Istituzioni e Mercato*, 2015, p. 74. Per un approccio generale all'Agenda 2030, v. L. CHIUSI, *The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: talking the talk, walking the walk?*, in *La comunità internazionale*, 2016, p. 49; N. LONGO, *L'Agenda 2030 ed il principio della sostenibilità nel diritto internazionale*, in *Dir. pen. della globalizzazione*, 2017, p. 297; M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2019, 9, p. 1; M. MONTINI - F. VOLPE, *Sustainable development goals: "molto rumore per nulla"?*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, p. 489.

²⁵ Si riporta in inglese, ove meglio si coglie il richiamo alla gestione forestale sostenibile, «protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss».

²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, cit.

o destinata all'irrigazione (obiettivo 6); un lavoro dignitoso ed una riduzione delle disuguaglianze, stimolando lo sviluppo di nuove professionalità e sollecitando nuovi rapporti tra imprese (obiettivi 8 e 10); la promozione di un consumo ed una produzione responsabile (obiettivo 12); la lotta ai cambiamenti climatici, attraverso lo stoccaggio del carbonio (obiettivo 13).

Seguendo un approccio sincronico, l'Agenda 2030 mette in luce come la gestione forestale sostenibile, ove correttamente realizzata, potrebbe suggerire un modello alternativo di sviluppo, dove le istanze economiche si integrano con quelle ambientali e socio-culturali, contribuendo ad innescare un processo che può favorevolmente incidere anche in altri settori. Al contempo, ove non correttamente realizzata, la multifunzionalità del patrimonio boschivo non potrebbe essere garantita, con incalcolabili conseguenze negative a livello globale.

Con in mente questo orizzonte finalistico, merita andare più a fondo ed analizzare gli sviluppi della nozione, nella sua prospettiva diacronica.

Procedendo con ordine, a seguito dell'*Earth Summit*, è stato inizialmente istituito l'*Intergovernmental Panel on Forest* (1995), al quale è prima subentrato l'*Intergovernmental Forum on Forest* (1997) e poi lo *United Nations Forum on Forest* (2000). A tali istituzioni è stato assegnato il compito di predisporre una serie di proposte d'azione che, in ultima analisi, avrebbero dovuto culminare nell'approvazione di un documento vincolante, al quale non si è finora mai giunti²⁷.

Durante questi anni, però, sono state predisposte 270 proposte d'azione e, sulla base di queste, lo *United Nations Forum on Forest* (UNFF) ha pubblicato due documenti denominati *Global Objectives on Forests* (2006) e *Non-legally binding instrument on all types of forests* (2007). Nelle aspirazioni dell'UNFF, avrebbero dovuto rafforzare la cooperazione internazionale tra Stati, con risultati percepibili entro il 2015. Tuttavia, così non è avvenuto. Il 22 dicembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha posticipato il termine al 2030, rinominando i *Non-legally binding instrument on all types of forests* come *United Nation Forest Instruments*, mantenendone invariato il contenuto e la loro natura non vincolante.

²⁷ Ricordano C. D'ALOYA - L. PESI, *La cooperazione internazionale per la salvaguardia delle foreste e il ruolo dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, p. 76 che le ragioni sono sostanzialmente riconducibili allo scontro tra due fronti opposti. Da un lato, quello dei Paesi industrializzati e delle ONG, i quali avrebbero desiderato proibire l'abbattimento delle foreste, sulla base della considerazione che queste costituiscono un patrimonio universale ed hanno una funzione ecologica insostituibile; dall'altro lato, i Paesi in via di sviluppo vedevano nelle foreste una risorsa nazionale e non globale, su cui esercitare liberamente il loro diritto allo sfruttamento.

Nel 2017, a seguito della pubblicazione dell'Agenda 2030²⁸, è stato approvato lo *United Nations strategic plan for forests 2017-2030*. In esecuzione dell'obiettivo 15 della citata agenda, in esso viene delineata la politica delle Nazioni Unite in materia forestale fino al 2030. Esso individua sei obiettivi, cui sono associati 26 target²⁹. In una lettura unitaria, essi dovrebbero fornire «*a global framework for action at all levels to sustainably manage all types of forests and trees outside forests, and to halt deforestation and forest degradation*» (par. 1).

La nozione di gestione forestale sostenibile, però, si rinviene nei già menzionati *United Nations forest instruments* che contengono misure di portata più concreta, per quanto sempre astratta, stante la loro rilevanza globale e dovendo essere poi meglio specificate dai singoli Stati, siano essi sviluppati o in via di sviluppo, sulla base delle problematiche che caratterizzano il loro patrimonio forestale. In tale provvedimento si legge: «*sustainable forest management, as a dynamic and evolving concept, is intended to maintain and enhance economic, social and environmental value of all types of forests, for the benefit of present and future generations*».

Parallelamente al percorso intrapreso dalle Nazioni Unite e contestualmente a tali risoluzioni, un importante contributo a delineare la nozione di gestione forestale sostenibile è stato offerto dalle risoluzioni delle Conferenze ministeriali per la protezione delle foreste in Europa del *Forest Europe* (anche Conferenze Paneuropee), che il TUFF, oltretutto, espressamente richiama (art. 1, 3° comma).

Trattasi di una iniziativa avviata nel 1990, fondata sull'impegno volontario di 47 firmatari (46 Stati di area europea e la stessa UE). Oltre ai rappresentanti dei singoli Stati aderenti, vi hanno partecipato anche diverse

²⁸ Su cui v. *infra*.

²⁹ Di seguito, gli obiettivi in sintesi.

Global Forest Goal 1. Invertire la perdita di copertura forestale in tutto il mondo attraverso la gestione forestale sostenibile, aumentare gli sforzi per prevenirne il degrado, contribuire allo sforzo globale per affrontare il cambiamento climatico.

Global Forest Goal 2. Migliorare i benefici economici, sociali e ambientali basati sulle foreste, anche migliorando le condizioni di vita delle popolazioni che dalle foreste dipendono.

Global Forest Goal 3. Aumentare l'area di foreste protette e di quelle gestite in modo sostenibile.

Global Forest Goal 4. Mobilitare, aumentandole in modo significativo, nuove ed ulteriori risorse finanziarie, rafforzare le cooperazioni e le partnership tecnico-scientifiche.

Global Forest Goal 5. Promuovere strutture di *governance* per implementare l'attuazione del principio di gestione sostenibile delle foreste.

Global Forest Goal 6. Migliorare, a tutti i livelli, la cooperazione, il coordinamento, la coerenza e le sinergie sulle questioni connesse alle foreste.

organizzazioni del settore privato, membri della Comunità internazionale ed ONG ambientali. Dal 1990 ad oggi si sono tenute sette conferenze³⁰. Per quanto neppure in questa sede si sia ancora giunti all'adozione di un testo vincolante, è qui che si registrano forse i maggiori progressi. Gli Stati partecipanti, infatti, provengono tutti da Paesi già sviluppati, sensibili alla tematica ed afflitti da problematiche comuni, più attinenti al degrado ed all'abbandono del patrimonio forestale rispetto alla deforestazione incontrollata.

In aderenza ai lavori dell'UNFF, anche le conferenze paneuropee hanno elaborato orientamenti di politica forestale, obiettivi generali e strumenti di coordinamento e cooperazione, tutti ispirati al principio della gestione attiva e sostenibile. Nel 2011, durante il mandato ministeriale di Oslo, è stata concepita l'idea di negoziare un accordo legalmente vincolante. Sul finire del 2013 è stato depositato un primo *draft*, poi presentato e discusso a Madrid, nel 2015.

La proposta di accordo non vincolante recepisce una definizione di gestione forestale sostenibile elaborata nel 1993 all'incontro di Helsinki, poi ulteriormente implementata nel 1998 all'esito della conferenza di Lisbona e, da ultimo, nel 2003 a Vienna. Essa recita «*sustainable forest management means the stewardship and use of forests and forest lands in a way, and at a rate, that maintains their biodiversity, productivity, regeneration capacity, vitality and their potential to fulfill, now and in the future, relevant ecological, economic and social functions, at local, national and global levels, and that does not cause damage to other ecosystems*» (art. 1, lett. b).

Entrambe le nozioni, quella paneuropea e quella elaborata dalle Nazio-

³⁰ La prima, svoltasi nel dicembre 1990 a Strasburgo, era incentrata sul monitoraggio e sulla protezione delle foreste e su questioni inerenti alla ricerca. La seconda si è svolta nel giugno 1993 a Helsinki e ha riguardato principalmente la gestione sostenibile delle foreste, la conservazione della diversità biologica e il rapporto foresta-clima nei Paesi dell'Europa centrale e orientale. Nella terza conferenza, tenutasi nel giugno 1998 a Lisbona, si sono affrontati gli aspetti socioeconomici, i criteri e gli indicatori della gestione sostenibile e la conservazione della biodiversità e dei paesaggi forestali. La quarta conferenza, che si è tenuta nell'aprile 2003 a Vienna, è stata dedicata in special modo all'integrazione della gestione sostenibile delle foreste nel contesto più ampio dello sviluppo sostenibile. La quinta, a Varsavia nel novembre 2007, ha trattato due temi principali: il rapporto tra foreste, legno ed energia, da un lato, e foreste e acqua, dall'altro. La sesta si è tenuta a Oslo, in Norvegia, nel giugno 2011, dove i ministri hanno adottato gli obiettivi europei 2020 per la protezione e la gestione sostenibile, e hanno deciso di avviare negoziati su un accordo giuridicamente vincolante in Europa. Infine, la settima, ed ultima, Conferenza si è tenuta a Madrid, nel 2015, ed ha affrontato i seguenti temi: economia verde e aspetti sociali della gestione sostenibile delle foreste; protezione delle foreste in un ambiente in evoluzione; futura direzione delle Conferenze. La prossima conferenza dovrebbe svolgersi ad aprile 2021 a Bratislava. Per approfondimenti, v. il sito <https://foresteurope.org> ove sono raccolti e consultabili tutti i lavori.

ni Unite, non specificano, concretamente le condotte da tenere ma richiedono di orientare finalisticamente le singole attività selvicolturali verso il raggiungimento di una eterogeneità di obiettivi. Sotto questo profilo, mentre la nozione contenuta negli *United Nations forest instruments* sembrerebbe avere una portata più ampia ed estesa, da inquadrare nel contesto degli obiettivi segnati dallo *UN Strategic plan 2017-2030*, la nozione elaborata in sede paneuropea si distingue per essere più concreta e specifica, mettendo maggiormente in luce il suo legame con la multifunzionalità del patrimonio forestale.

Ciò, tuttavia, non pone le due definizioni in contrapposizione tra loro. Entrambe, sono accomunate e sistematicamente riconducibili al più generale principio di sostenibilità che impone la valorizzazione delle funzioni economiche, ambientali e socio-culturali del patrimonio forestale, nella consapevolezza che il sacrificio di una, determina il venir meno delle altre, pregiudicando così la conservazione dei boschi per le generazioni future.

3. Il diritto UE non contempla il legno tra i prodotti agricoli³¹ e, ai sensi dell'art. 5 TUE e del principio di attribuzione, la politica forestale ri-

³¹ I confini dell'agrarità, tra il diritto nazionale e quello eurounitario, non coincidono. Infatti, se il codice civile individua l'agricoltura sulla base dell'attività svolta dall'imprenditore (cura del ciclo biologico), il diritto dell'Unione europea guarda al mercato e, di conseguenza, sposta l'attenzione verso il prodotto, precisando che "per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti" (art. 38 TFUE), con l'ulteriore specificazione che questi sono solo quelli tassativamente elencati all'Allegato I. Sulla diversa nozione di agrarità tra Italia ed Unione europea, v. A. GERMANO - E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014, p. 101 e ss. nonché L. COSTATO, *Influenza del diritto comunitario sul diritto agrario interno*, in *Metodi del diritto agrario moderno*, Milano, 1986, p. 115; G. SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario*, Padova, 1988, p. 287. In questo contesto, un vistoso disallineamento riguarda il legno e la selvicoltura. Fin dal Trattato di Roma (art. 32), il legno non era annoverato tra i prodotti agricoli. A conferma, la Corte di giustizia, con sentenza 25 febbraio 1999, C-164/97 e C-165/97, *Parlamento c. Consiglio*, ha dichiarato illegittimi il reg. (CE) n. 307/97 relativo alla protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico e il reg. (CE) n. 308/97 relativo alla protezione delle foreste contro gli incendi, essendo stata seguita, per la loro adozione, la procedura di sola consultazione del Parlamento europeo e non quella di cooperazione. Tale procedura, censurata dalla Corte, era stata adottata perché, alla base dei regolamenti impugnati era posto l'art. 43, che all'epoca disciplinava l'agricoltura. La Corte, accogliendo la tesi del Parlamento, rileva che gli alberi non sono compresi nell'Allegato I e, quindi, non rientrano nella materia agricoltura, da qui l'illegittimità della procedura scelta, che incide sulla validità del provvedimento. La dottrina non si è così astenuta dall'evidenziare come tale decisione rappresenti l'incongruenza più appariscente tanto rispetto alla nozione tradizionale di agricoltura quanto con riferimento alla categoria dei prodotti del suolo, che la stessa norma europea evoca (così E. ROMAGNOLI, *Lezioni di diritto agrario comparato*, Firenze, 1978, p. 50). Ricorda F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, cit., p. 155, che le ragioni dell'esclusione furono di carattere essenzialmente pratico e riconducibili a quattro argomenti: l'insufficiente produzione legnosa inidonea a coprire il

entra tra le competenze degli Stati membri. Ciò, tuttavia, non ha impedito all'Unione europea di interessarsi all'argomento perché, sebbene l'art. 38 e l'Allegato I TFUE siano ispirati a logiche di mercato, i boschi non assolvono solamente a funzioni economiche ma anche ambientali e socio-culturali, così legittimando l'intervento.

Diverse sono le discipline che incidono sulla materia, alcune che intervengono con provvedimenti di più ampia portata, altre di rilevanza più settoriale³². Al di là di un esame nel loro dettaglio, che esula dall'economia del presente lavoro, ciò che interessa isolare è il loro orizzonte finalistico, che trova una compiuta ricostruzione in quel documento conosciuto come Strategia forestale dell'Unione europea, approvato nel 2013³³. Ad essa è assegna-

fabbisogno europeo, da cui discende l'inutilità di una OCM; l'ostilità della Germania che, avendo una produzione legnosa maggiore rispetto agli altri Stati membri, preferiva optare per una politica liberista; la diversità tra il legno ed il prodotto alimentare, quest'ultimo destinato a soddisfare un bisogno essenziale dell'individuo; la peculiarità del mercato del legno, essendo collegata alla gestione dei boschi che, come ricordato, hanno un valore che trascende quello esclusivamente economico.

³² Provando a elencare i più significativi e riordinarli per aree tematiche, si percepisce immediatamente la multifunzionalità che caratterizza tale tipologia di bene. Per quanto il legno non sia prodotto agricolo, nella PAC rilevano il reg. (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale, reg. (UE) n. 1306/2013 ad efficacia trasversale ed il reg. (UE) n. 1307/2013 destinato agli aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali. Con riferimento al settore ambientale e alla biodiversità, vanno menzionati la direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici; la direttiva 92/43/CEE del Consiglio sulla conservazione degli habitat naturali; la direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria; il reg. (UE) n. 1293/2013 che istituisce il programma c.d. programma LIFE; il reg. (UE) n. 1143/2014 sulla gestione delle specie esotiche invasive. Nel settore dell'energia, va menzionata la direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Per quanto concerne il clima, v. il reg. (UE) 2018/841 sulle emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura e il successivo reg. (UE) 2018/842 sulle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra in esecuzione dell'accordo di Parigi. Relativamente al commercio, cfr. la direttiva 1999/105/CE che riguarda la commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione; il Regolamento (CE) n. 2173/2005 che introduce il sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname; il reg. (UE) n. 995/2010 sugli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati; il reg. (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, COM(2013) 659 final. Per completezza, è opportuno ricordare che la prima strategia forestale risale al 1998, adottata con Risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1998, 1999/C 56/01. Essa ha trovato una solida base a seguito della entrata in vigore, nel 1997, del Trattato di Amsterdam, che ha determinato un radicale mutamento dell'azione comunitaria nel settore ambientale, e di conseguenza anche in quello forestale (v. in particolare gli artt. 2 e 6). L'obiettivo era istituire un quadro di azioni mirate al sostegno ed allo sviluppo della gestione forestale sostenibile, in coerenza con gli impegni di Rio e di Helsinki (rispettivamente del 1992 e del 1993), da raggiungersi mediante un'azione

to il compito di sviluppare ed attuare una visione comune “sulla gestione multifunzionale e sostenibile delle foreste in Europa, che definisca priorità e obiettivi per le azioni, stabilisca un nesso tra le strategie e i piani di finanziamento dell’UE e degli Stati membri, rafforzi la pianificazione, il finanziamento e l’attuazione intersettoriale coerente delle attività, stabilisca chiari meccanismi di monitoraggio, valutazione e rendicontazione e rivede il coinvolgimento dei portatori di interesse”. Essa afferma tre importanti principi.

Il primo ribadisce l’importanza della gestione sostenibile ed il ruolo multifunzionale delle foreste, strumentali all’offerta di molteplici prodotti e servizi, garantendo sempre la protezione dell’ambiente e del territorio. Il secondo impone una efficiente gestione delle risorse, da impiegare nello sviluppo rurale, nella crescita e nella creazione di posti di lavoro. Il terzo, infine, è quello della responsabilità globale delle foreste, della promozione della produzione e del consumo sostenibili dei prodotti forestali.

La continuità con gli orientamenti internazionali è evidente, in particolare quelli elaborati in sede paneuropea. Oltre a ribadire il ruolo multifunzionale dei boschi, da conservare e valorizzare attraverso una gestione forestale sostenibile, di quest’ultimo concetto viene proposta una definizione che ricalca quella già elaborata all’esito della conferenza di Helsinki del 1993, «una gestione sostenibile delle foreste richiede modi e livelli di sfruttamento delle foreste e delle superfici boschive che rispettino la biodiversità, la produttività, la capacità di rigenerazione, la vitalità e la possibilità di svolgere, ora e in futuro, importanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza danneggiare altri ecosistemi».

Analogamente agli *United Nations strategic plan for forests 2017-2030*, anche qui vengono individuate otto aree prioritarie d’azione, a loro volta raggruppabili in tre macro gruppi: funzione sociale delle foreste³⁴; miglioramento delle conoscenze³⁵; coordinamento e comunicazione³⁶.

coordinata delle politiche e delle iniziative dell’UE e degli Stati membri. In questa direzione deve essere inquadrato, poi, il piano d’azione per le foreste 2007-2011, che ha isolato quattro obiettivi centrati sulla competitività, l’ambiente, la qualità della vita, il coordinamento e la comunicazione.

³⁴ Esso concerne il sostegno alle comunità rurali ed urbane; l’incremento della competitività e della sostenibilità delle industrie forestali dell’UE, della bioenergia e dell’economia verde in generale; il ruolo delle foreste nella gestione dei cambiamenti climatici; il miglioramento dei servizi ecosistemici.

³⁵ Si propongono azioni volte a monitorare lo stato attuale e le linee di cambiamento delle foreste nonché lo sviluppo di prodotti forestali innovativi che generino nuovo valore aggiunto.

³⁶ Trattasi di proposte volte ad una migliore conoscenza e gestione dei beni forestali tra Stati membri e promozione di una visione ed approccio globale al tema.

In esecuzione della *Strategia*, la Commissione ha elaborato un piano di attuazione pluriennale (MAP forestale)³⁷. Molte azioni sono state concepite all'interno della PAC 2014-2020, naturalmente nell'ambito delle sue politiche di sviluppo rurale, trattandosi di un settore precluso agli interventi di sostegno al mercato, di cui al primo pilastro.

Il reg. (UE) n. 1305/2013 assegna ai boschi un ruolo trasversale nello sviluppo dei territori rurali, non più circoscritto alla sola tematica ambientale, ma anche produttiva e socio-culturale³⁸, attribuendo così alle risorse forestali ed al settore produttivo un ruolo cardine nel perseguimento non solo delle priorità strategiche sancite dall'art. 5 del medesimo regolamento ma anche degli obiettivi e degli impegni assunti in sede internazionale³⁹. A tal fine, raggruppa in un'unica misura tutti i tipi di sostegno nel settore forestale, finalizzati a dare attuazione agli impegni assunti dagli stati membri in sede nazionale, europea ed internazionale.

Si decide di operare in una duplice direzione: il potenziamento e il miglioramento delle risorse forestali mediante l'imboschimento di terreni e la creazione di sistemi agroforestali che abbinino agricoltura estensiva e silvicoltura; il ripristino delle foreste danneggiate dagli incendi o da altre calamità naturali ed eventi catastrofici e le pertinenti misure di prevenzione, investimenti nelle tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste⁴⁰.

³⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 3 settembre 2015, *Piano di attuazione pluriennale della strategia forestale dell'UE*, SWD (2015) 164 final

³⁸ Si rammenta, in tal senso, la prima parte del *considerando* 4: «Al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, è necessario concentrarsi su un numero limitato di obiettivi essenziali, concernenti il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo, forestale e nelle zone rurali, potenziare in tutte le Regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste, l'organizzazione della filiera agroalimentare, compresa la trasformazione e la commercializzazione di prodotti agricoli, il benessere degli animali, la gestione dei rischi inerenti all'agricoltura, la salvaguardia, il ripristino e la valorizzazione degli ecosistemi connessi all'agricoltura e alle foreste, la promozione dell'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio nel settore agroalimentare e forestale, nonché l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali».

³⁹ Sul punto v. *considerando* 20: «La misura a favore del settore forestale dovrebbe tener conto degli impegni assunti dall'Unione e dagli Stati membri in sede internazionale e basarsi sui piani forestali adottati dagli Stati membri a livello nazionale o regionale o su strumenti equivalenti, a loro volta ispirati agli impegni contratti nelle conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste in Europa. Tale misura dovrebbe contribuire all'attuazione della strategia forestale dell'Unione, in linea con la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata "Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale"».

⁴⁰ Il riferimento va agli articoli 21-26 del reg. (UE) 1305/2013. Come riportato dalla

Sono previsti, inoltre, i pagamenti c.d. agro-silvo-ambientali⁴¹. L'obiettivo è indennizzare quei silvicoltori che, oltre a rispettare i vincoli legislativi, forniscono ulteriori servizi rispettosi per l'ambiente o per la salvaguardia delle foreste, assumendosi impegni per il potenziamento della biodiversità, la conservazione degli ecosistemi forestali di pregio e il rafforzamento delle loro capacità di mitigazione dei cambiamenti climatici, nonché il consolidamento della funzione protettiva dei boschi in relazione all'erosione del suolo, all'assetto idrologico e alle calamità naturali⁴². A costoro, se dotati di un piano aziendale volto a programmare e pianificare gli interventi sugli ettari a loro disposizione, vengono riconosciuti pagamenti per ettaro di foresta, strumentali a compensare i maggiori costi ed il mancato guadagno.

Per valutare se la nuova Strategia Forestale UE e le misure previste dalla PAC abbiano prodotto gli effetti sperati nella direzione della gestione forestale sostenibile, uno strumento utile è costituito dal Report della Commissione pubblicato il 7 dicembre 2018⁴³ ed avente ad oggetto i progressi fatti nella implementazione della Strategia Forestale Europea nel quinquennio 2013-2018. Esso dà atto che la maggior parte delle azioni è stata attuata. Alcune si sono concluse, sebbene anche solo parzialmente (30%); altre sono ancora in corso (45%), mentre altre non sono ancora state attuate (10%) o hanno subito dei ritardi. Tuttavia, qualche perplessità rimane non soddisfatta. Se si considera lo stato di conservazione delle foreste UE, delle due, l'una: o la strategia forestale europea non ha previsto misure adeguate oppure queste non sono state correttamente attuate.

Ad ogni modo, da tale documento si evince che uno degli ostacoli più significativi alla realizzazione degli obiettivi della strategia forestale UE e del MAP forestale è costituito dai vincoli burocratici ed amministrativi adottati dagli Stati membri, cui va aggiunto lo scarso dialogo tra di loro. Tutto ciò ha impedito l'adozione di misure più rispondenti alle esigenze ed alle

Commissione europea, essi rappresentano, ad oggi, il maggior sostegno per la protezione e la gestione sostenibile delle foreste UE. Per il periodo di programmazione 2014-2020, 24 Stati membri hanno pianificato misure forestali, vale a dire il 90% dei programmi di sviluppo rurale (PSR), impegnando un importo pari a € 8,2 miliardi della spesa pubblica totale (v. Comunicazione della Commissione, del 7 dicembre 2018, *Progressi nell'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea: Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, COM(2018) 811 final, p. 3)

⁴¹ La disciplina è contenuta all'art. 34, rubricato Servizi silvo-ambientali e climatici a salvaguardia delle foreste.

⁴² L'esemplificazione, sebbene non contenuta nell'art. 34, si trae dalla lettura del considerando 28

⁴³ *Progressi nell'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea*, COM(2018) 811 final, cit.

priorità locali⁴⁴. Al contempo, però, i medesimi Stati membri hanno riconosciuto che la strategia ha influito sulle loro politiche e azioni, anche a livello subnazionale. In tal senso, il Consiglio, a margine della relazione del 2018, ha invitato la Commissione a presentare una nuova comunicazione su come intensificare l'azione dell'UE contro la deforestazione⁴⁵ e ad elaborare una nuova strategia forestale oltre il 2020⁴⁶, che sviluppi ancora di più le potenzialità della gestione sostenibile, a tutti i livelli.

Collocandosi così in una prospettiva che guarda al futuro, nella proposta di nuova PAC in corso di discussione⁴⁷, segnatamente quella destinata a

⁴⁴ *Progressi nell'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea*, COM(2018) 811 final, cit., p. 4

⁴⁵ Trattasi della Comunicazione *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM(2019) 352 final, cit.

⁴⁶ *Council Conclusions on the progress on the implementation of the EU Forest Strategy on a new strategic framework on forests*, cit., decisione confermata anche nella comunicazione *The green deal europeo*, COM(2019) 640 final, cit., p. 15, che ne riporta anche gli elementi caratterizzanti: «La nuova strategia forestale dell'UE avrà come obiettivi principali l'effettivo imboscamento e la conservazione e il ripristino delle foreste in Europa, per contribuire ad aumentare l'assorbimento di CO₂, ridurre l'impatto e l'estensione degli incendi boschivi e promuovere la bioeconomia, nel pieno rispetto dei principi ecologici che favoriscono la biodiversità. I piani strategici nazionali nell'ambito della politica agricola comune dovrebbero incentivare i responsabili della gestione delle foreste a preservare, far crescere e gestire le foreste in modo sostenibile. Prendendo le mosse dalla comunicazione "Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta", la Commissione adotterà misure sia di regolamentazione che di altro tipo per promuovere i prodotti importati e le catene del valore che non comportano la deforestazione e il degrado delle foreste».

⁴⁷ Le proposte di nuova PAC sono attualmente oggetto di esame presso il Parlamento europeo e, nelle more della sua approvazione, è stato di recente approvato il reg. (UE) n. 2020/2200 che, in estrema sintesi, proroga l'efficacia della vigente PAC fino al 2023. La nuova PAC sembra orientata verso l'abbandono della precedente architettura a pilastri per approdare verso un sistema unitario. Rispetto ai quattro regolamenti attualmente ancora vigenti, dovrebbe articolarsi in tre discipline: una di carattere strategico-pianificatorio (COM(2018) 392 final), un'altra sull'organizzazione comune di mercato (COM(2018) 394 final, che in realtà conserva la struttura del reg. (UE) 1308/2013, intervenendo con singole modifiche e coordinando la disciplina sulle denominazioni) ed, infine, l'ultima di carattere orizzontale sul finanziamento, la gestione ed il monitoraggio (COM(2018) 393 final). Procedendo con ordine, la proposta della Commissione mira al perseguimento di nove obiettivi, raggruppabili in tre macro-aree. La prima concerne l'equità e un sostegno più mirato agli operatori, nel quale confluiscono la garanzia di un reddito medio più equo, l'aumento della competitività e il riequilibrio della distribuzione del potere nella filiera alimentare. La seconda raggruppa le politiche ambientali e climatiche, nella quale convergono le azioni per il cambiamento climatico, la tutela dell'ambiente e la protezione del paesaggio e della biodiversità. La terza muove proprio dal presupposto che gli agricoltori sono fornitori di beni pubblici essenziali e sono al centro delle comunità rurali, cui sono collegati gli obiettivi di sostegno al ricambio generazionale, lo sviluppo di aree rurali dinamiche e la protezione della qualità dell'alimentazione e della salute. Sotto il profilo procedurale, l'UE stabilisce le norme di base e un pacchetto di misure. Ciascun Stato membro, quindi, elaborerà un piano strategico nazionale, indicando le misure prescelte e i risultati attesi, che dovrà essere approvato dalla Commissione e da questa

sostituire gli attuali regolamenti nn. 1305/2013 e 1307/2013, l'Unione afferma l'impegno a promuovere, con il sostegno degli Stati membri, la silvicoltura sostenibile e la gestione forestale sostenibile⁴⁸. Per quanto si confermino, in termini concreti, le misure già presenti nella PAC vigente, queste si collocano in un orizzonte finalistico differente, volto a traghettare l'attuale ispirazione ambientalista verso un contesto di più ampia portata, centrato sul principio di sostenibilità⁴⁹. Nello specifico, si prevede che le misure forestali «dovrebbero contribuire ad attuare la strategia forestale dell'Unione e basarsi sui programmi forestali adottati dagli Stati membri a livello nazionale o regionale»⁵⁰. Gli impegni per l'erogazione di servizi agro-climatico-ambientali e la salvaguardia delle foreste sono strumentali allo sviluppo di una selvicoltura sostenibile, per i quali è previsto un pagamento ad ettaro (art. 65). Vanno poi annoverate le politiche volte a sostenere gli investimen-

costantemente monitorato. Nelle aspirazioni della Commissione, ciò dovrebbe garantire agli agricoltori, fermi i sostegni al reddito, soluzioni su misura basate su risultati anziché su processi nonché maggiori incentivi per andare oltre i requisiti minimi, cui però si accompagna anche un inasprimento di sanzioni qualora gli obiettivi non fossero raggiunti. Per un primo approccio al tema, per tutti, L. COSTATO, *La politica agricola dell'Unione europea dopo il Covid*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 673; in argomento, si vedano i lavori congressuali del Convegno di Verona del 19-20 dicembre 2019, intitolato *La Politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi*, organizzato dall'AICDA, e in dettaglio M. GOLDONI, *Introduzione al convegno*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 5; A. SCIAUDONE, *Presentazione Prima Sessione (La nuova PAC: considerazioni generali) e Seconda Sessione (PAC e finanziamenti in agricoltura)*, *ivi*, p. 18; F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri*, *ivi*, p. 23; A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, *ivi*, p. 43.

⁴⁸ Rispettivamente, art. 6, 1° comma, lett. b) della COM(2018) 392 final e *considerando* 39.

⁴⁹ Da una prima lettura, in termini sistematici, la centralità che l'attuale PAC riserva all'ambiente sembra oggi sostituita dalla sostenibilità. Le proposte di riforma in corso di approvazione sono tutte accompagnate da una medesima relazione introduttiva, la quale afferma il seguente principio, «una politica agricola comune più moderna dovrà sostenere la transizione verso un settore agricolo pienamente sostenibile» (p. 1). Lungo questa direzione, in più sedi sono menzionati gli obiettivi di sviluppo sostenibile promossi nell'Agenda 2030. Oltre alle dichiarazioni di principio, le proposte introducono anche specifiche misure che sembrano testimoniare il passaggio. Solo per richiamare quelle che paiono le più significative, dopo aver orientato il sostegno del FEAGA e del FEASR a «migliorare lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura», si afferma che il nuovo regime della condizionalità, pur rimarcando il suo primigenio orientamento alla tutela dell'ambiente, ora «intende contribuire a sviluppare un'agricoltura sostenibile» (*considerando* 21 della COM(2018) 392 final); la consulenza aziendale, tra le altre cose, è strumentale a «migliorare la gestione sostenibile delle aziende» (*considerando* 24 della COM(2018) 392 final, *cit.*), i cui interventi sono poi distribuiti tra i vari settori, ortofrutticolo, art. 43; vitivinicolo, art. 51; luppolo, art. 55; olive, art. 56; altri settori, art. 59); si introduce, per quelli che sono considerati «agricoltori veri e propri», un «sostegno di base al reddito per la sostenibilità», la cui attuazione è rimessa agli Stati membri (*considerando* 26 e artt. 10, 14 e 17 e ss. della COM(2018) 392 final); il partenariato europeo per l'innovazione (PEI) è denominato Produttività e sostenibilità agricola, che peraltro si interessa anche alla selvicoltura (*considerando* 72 e artt. 114 e ss. della COM(2018) 392 final).

⁵⁰ *Considerando* 39 della COM(2018) 392.

ti in agricoltura, tra cui anche quelli di imboschimento che appaiono coerenti con «i principi della gestione sostenibile delle foreste quali elaborati negli orientamenti paneuropei» (art. 68, 3° comma, lett. *b*). In continuità con la disciplina vigente, l'erogazione di questo aiuto è subordinato alla presentazione di un piano di gestione forestale.

Per quanto si percepisca la magmaticità di un quadro europeo in continuo divenire, da una lettura unitaria delle fonti citate, emerge anche qui l'opportunità di integrare politiche destinate alla conservazione delle foreste per il loro valore ambientale e socio-culturale con decisioni orientate alla valorizzazione delle produzioni, tenute tra loro insieme da una buona *governance* che finora è mancata.

Sorge, dunque, quasi spontaneo l'interrogativo per cui, a fronte di un problema di portata così globale, il legno continui a non essere annoverato tra i prodotti agricoli ai sensi del diritto UE, così suggerendo la costituzione di una OCM destinata a questo e ai suoi prodotti derivati. I motivi sono diversi.

Se è pur vero che il problema è globale, le superfici forestali europee non sono omogenee, passando dalle conifere della Scandinavia alla macchia mediterranea attraverso le foreste dei Carpazi e i boschi delle Alpi. Di conseguenza, una politica forestale unitaria, orientata a valorizzare le produzioni, dovrebbe scontrarsi con gli egoismi degli stati membri, che non consentirebbero una eccessiva intromissione dell'Unione su decisioni che attengono le loro politiche ambientali e socio-culturali.

Allo stesso tempo, una OCM legno dovrebbe contenere anche una serie di previsioni relative all'importazione, che si andrebbero a collocare in un contesto di estrema permeabilità del mercato. La maggior parte del legno che entra in Europa è di importazione, non essendo le produzioni interne da sole in grado di soddisfare la domanda. Per quanto esista una disciplina volta a contrastarne il commercio illegale, il problema rimane ancora diffuso⁵¹. Introdurre, dunque, misure che si potrebbero risolvere in restrizioni

⁵¹ Così sottolinea L. CORBETTA, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legno e derivati*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 41. Per evitare l'ingresso di legname proveniente da disboscamenti, il reg. (UE) 2173/2005 prevede accordi volontari di partenariato (VPA) tra l'UE e Paesi terzi che, ove sottoscritti, impongono che tutte le spedizioni debbano essere accompagnate da una licenza (FLEGT) che certifichi la conformità del legno a specifici requisiti, idonei a garantire la gestione sostenibile delle foreste. In mancanza, l'importazione è proibita. Gli Stati membri sono chiamati a vigilare sul loro rispetto. La disciplina è stata poi integrata dal reg. (UE) 995/2010, noto come EUTR. Questo ha l'obiettivo di garantire la tracciabilità del legno, sia esso estratto nell'UE sia nei Paesi terzi. Esso vieta, nella zona UE, il commercio del legno tagliato illegalmente, intendendosi con tale

alle importazioni, rischia di paralizzare interi segmenti di mercato e di gravare di ulteriori costi la selvicoltura interna, compromettendone ulteriormente la competitività.

La diversità delle superfici europee, la multifunzionalità del patrimonio che tocca interessi su cui gli Stati membri non accettano interventi del legislatore europeo, la rilevanza globale del mercato del legno sono tutti elementi che, coordinatamente letti tra loro, hanno portato l'Europa a confermare la scelta iniziale di non annoverare il legno tra i prodotti agricoli, senza che ciò le abbia impedito di adottare decisioni e scelte politiche che, comunque, incidono sulla gestione del patrimonio forestale e, nella prospettiva di promuovere un modello alternativo di sviluppo e sfruttamento dei boschi, di essere tra i protagonisti della scena internazionale.

La sfida è ambiziosa ed il percorso sembra procedere a rilento. L'azione dell'Unione europea dovrebbe agevolare i singoli Stati membri ad uniformarsi alle prescrizioni elaborate in sede internazionale, così da stimolare anche i Paesi in via di sviluppo ad adottare scelte politiche orientate alla diffusione della gestione forestale sostenibile. Ciò, d'altra parte, dovrebbe essere anche strumentale a sostenere le produzioni selvicolturali interne che, certamente, non sono oggi in grado di competere con legname proveniente da Paesi in via di sviluppo, ceduto sul mercato a prezzi significativamente più bassi a causa delle pratiche di deforestazione incontrollata.

4. Il quadro delle fonti internazionali ed europee suggerisce un'idea di gestione forestale sostenibile legata alla conservazione e valorizzazione della multifunzionalità dei boschi. I due concetti si muovono di pari passo. Se è assodato che i boschi si caratterizzano per una intrinseca ed irrinunciabile multifunzionalità, questa non è in grado né di essere preservata né di essere valorizzata senza un intervento antropico.

Tra i diversi modelli di gestione, dunque, ci si è orientati verso quello modellato dal principio di sostenibilità, lungo un percorso che ha iniziato a muovere i primi passi dall'*Earth Summit* di Rio del 1992 ed è andato progressivamente perfezionandosi, attraverso un processo che non si è ancora arrestato e cui ha contribuito tutta la comunità internazionale.

La gestione forestale sostenibile, pertanto, mutua dalla configurazio-

espressione il legno raccolto, trasportato e commercializzato, in violazione della legislazione in vigore nei Paesi di produzione. Inoltre, obbliga gli operatori ed i commercianti del settore, rispettivamente, a dotarsi di un "sistema di dovuta diligenza" (Dds) ed a garantire la rintracciabilità della filiera, sottoponendoli a controlli da parte della pubblica autorità, in Italia affidati al Corpo Forestale, ora confluito nell'arma dei Carabinieri.

ne primigenia del principio di sostenibilità l'obbligo di conservare il patrimonio forestale affinché della sua multifunzionalità ne possano beneficiare anche le generazioni future, suggerendo l'adozione di politiche a lungo termine. Come è noto, però, il principio di sostenibilità si è emancipato dalla sua originaria vocazione transgenerazionale, mettendo in luce come la conservazione del patrimonio per chi verrà dopo di noi passi attraverso una sua valorizzazione sotto il profilo ambientale, socio-culturale ed economico che, in un primo momento, hanno rappresentato i tre pilastri su cui esso poggia. In altri termini, se è pur vero che il bosco deve essere protetto per i suoi sconfinati risvolti ambientali e per essere un luogo che ha consentito lo sviluppo della storia e delle tradizioni delle popolazioni che abitano il territorio circostante, ciò non può prescindere da uno sfruttamento delle sue potenzialità economiche. Da un lato, la conservazione dell'ambiente, la coesione sociale e la valorizzazione della cultura e delle tradizioni che sono nate e si sono sviluppate intorno alle foreste rappresentano un limite allo sviluppo delle attività economiche; allo stesso tempo, sono le medesime attività economiche che garantiscono la presenza dell'uomo sul territorio e che, di conseguenza, gli permettono di conservare il patrimonio forestale, per la sua valenza ambientale e socio-culturale, così da poterlo tramandare alle generazioni future.

Emerge così come la valorizzazione della multifunzionalità passi attraverso (e sia riconducibile a) quei tre pilastri su cui poggia il principio di sostenibilità, ferma l'esigenza di una loro declinazione in termini più concreti e specifici. Non a caso, infatti, la definizione di gestione forestale sostenibile adottata dalla conferenza paneuropea, poi ripresa anche dalla Commissione UE, è formulata per obiettivi, richiedendo l'adozione di pratiche gestorie che conservino le foreste per la loro «*biodiversity, productivity, regeneration capacity, vitality and their potential to fulfill, now and in the future, relevant ecological, economic and social functions*», tutti traguardi meglio declinati nei differenti documenti strategici. Affinché ciò avvenga, però, gli obiettivi che pone il principio non possono correre su binari paralleli. Al contrario debbono articolarsi secondo uno schema di movimento che è stato definito a tutele integrate⁵², che si sviluppa attraverso un disegno e scelte unitarie,

⁵² Con riferimento all'agricoltura, il tema è stato affrontato da S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenze regionali*, Milano, 2006, p. 10. Con preciso riferimento al settore forestale, v. A. CROSETTI, *Il coordinamento con la disciplina paesaggistica*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 199 e, già prima, ID., *Beni forestali e beni ambientali: per un superamento delle tutele parallele*, in AA.VV., *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, p. 475. Del medesimo Autore v. anche lo studio ID., *Le tutele*

così arricchendo la sostenibilità di un ulteriore elemento, quello istituzionale e della buona *governance*, che dovrebbe legare e tenere insieme le diverse componenti.

Così ricostruita nelle sue articolazioni interne, la nozione di gestione forestale sostenibile, infine, suggerisce di guardare ai boschi non come monadi ma per le loro interazioni con il contesto che li circonda. L'Agenda 2030 è promotrice di questo approccio laddove pone 17 obiettivi, strettamente collegati tra loro e che si influenzano reciprocamente. Per questo motivo, riprendendo sempre la definizione elaborata in sede paneuropea, si richiede che le attività di gestione forestale, per quanto orientate alla valorizzazione della multifunzionalità del bosco non debbano recare pregiudizio ad altri ecosistemi. L'Agenda 2030 muove, però, un passo ulteriore, che la stessa Commissione UE fa poi proprio⁵³. La gestione forestale sostenibile, oltre a non danneggiare altri ecosistemi, dovrebbe produrre anche effetti favorevoli in ulteriori comparti ove si sviluppa l'esistenza dell'individuo e, ove non correttamente attuata, rischia di compromettere il raggiungimento degli altri sedici obiettivi.

Il quadro internazionale, per quanto evocato nell'interprete l'aspettativa della tipizzazione di una serie di condotte e comportamenti, non fornisce regole puntuali e concrete né, d'altra parte, ci si sarebbe potuti aspettare di

differenziate, in A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, p. 433. In termini più generali sulle tutele differenziate, v. poi anche M.P. GENESIN, *Le Tutele differenziate*, in R. FERRARA -A.M. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III. *La tutela della natura e del paesaggio*, a cura di A. CROSETTI, Milano, 2014, p. 237; P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1998, p. 178; N. GRECO, *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, 2007, p. 279. La tesi di questi Autori si fonda sul principio del pluralismo istituzionale, per cui tutti gli interessi sono pariordinati tra loro ed è compito del legislatore e dell'amministrazione trovare un giusto equilibrio e contemperamento. Di diverso avviso, invece, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 1992, p. 155 ss. per il quale esiste una gerarchia degli interessi, che legittima la prevalenza di uno sull'altro. L'opinione sollecita l'attenzione dell'interprete sul difficile coordinamento, obiettivo che, tuttavia, come già sottolineava P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, non deve mai essere dimenticato. Il problema, peraltro, era già stato posto all'attenzione da A.M. SANDULLI, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione urbanistica territoriale e in quella comunale*, in *Riv. giur. ed.*, 1961, II, p. 160; L. MAZZAROLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962; V. CAIANIELLO, *Il coordinamento tra le autorità amministrative nella disciplina urbanistica*, in *Foro it.*, 1970, V, c. 69. Sul punto v. poi anche C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'"ambiente" come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, p. 393 che, sotto la prospettiva ambientale, ricostruisce in chiave evolutiva la pluralità degli interessi pubblici che incidono sul territorio.

⁵³ *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM (2019) 352 final, cit.

rinvenirle in questo ambito di riferimento. Basti pensare che non tutti i boschi hanno il medesimo stato di conservazione. Le foreste del pianeta, già si è detto, sono estremamente diversificate e variegate, tali da non richiedere cure omogenee. La valorizzazione delle tradizioni e della componente culturale che ruota intorno ai boschi passa, inoltre, anche attraverso pratiche selvicolturali tradizionali, che debbono essere tramandate, rappresentando anche questo aspetto un'espressione della sostenibilità.

In sintesi, se le fonti internazionali tracciano l'ossatura del principio e ne definiscono gli obiettivi, spetta ai singoli Stati definire regole e procedure concrete che trovino un equilibrio idoneo nella conservazione e nella valorizzazione, nella cura e nella custodia, all'insegna di quei pilastri che reggono il principio di sostenibilità e che valorizzano l'intrinseca multifunzionalità del patrimonio forestale. Vale a dire, le fonti internazionali definiscono obiettivi, utili a suggerire un approccio metodologico che dovranno poi guidare il legislatore nella definizione delle sue politiche forestali, attraverso la previsione di misure specifiche e concrete.

5. Muovendoci in questo contesto e volgendo lo sguardo al diritto interno, le politiche finora seguite si sono caratterizzate per un immobilismo, che ha scarsamente valorizzato una gestione attiva⁵⁴. Le istanze ambientali e paesaggistiche, eccessivamente protette dalla legislazione vincolistica, hanno finito per compromettere lo sfruttamento del bosco per le sue potenzialità economiche. Ciò, in ultima analisi, ha rappresentato un danno proprio per il valore ambientale e socio-culturale che esprime il patrimonio forestale, che di fatto è stato abbandonato. La situazione italiana, dunque, rappresenta ed esemplifica come una gestione forestale sostenibile richieda l'adozione di politiche coordinate, che valorizzino ogni dimensione della multifunzionalità.

Significativa, pertanto, è la novità che introduce il TUFF, nella misura in cui colloca la gestione forestale sostenibile al vertice dell'intera architettura del sistema e ne offre una definizione che ricalca quella elaborata nelle sedi europee ed internazionali. Nel concreto, il concetto rappresenta la chia-

⁵⁴ Secondo S. CARMIGNANI, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, in E. ROOK BASILE - S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, Milano, 2010, p. 71, l'imprenditore silvicolo si trova ad essere compresso nella sua libertà di iniziativa economica non essendo libero di decidere in ordine al *quando*, all'*an* ed al *quomodo* della gestione del bosco; egli, invece, è obbligato ad un *non facere* imposto dai differenti vincoli, ad un *facere* vincolato imposto dalle modalità di gestione prescritte dalle norme regolamentari e ad un *facere* subordinato al rilascio di specifiche autorizzazioni

ve per rileggere la disciplina pregressa che incide sul settore forestale; per suggerire una lettura sistematica delle disposizioni del TUFF; per orientare il legislatore, statale e regionale, nel dettare tutta la disciplina di attuazione.

Procedendo con ordine, la vicenda che ha interessato la disciplina del taglio colturale potrebbe rappresentare una prima manifestazione dell'applicazione dei principi della gestione forestale sostenibile, dapprima passata attraverso una lettura coordinata delle diverse disposizioni grazie all'intervento interpretativo della Corte costituzionale, poi ricondotta a sistema dal d.lgs. n. 227 del 2001⁵⁵. Il taglio colturale, infatti, ha da sempre rappresentato un terreno di prova per verificare come il legislatore, in un dato momento storico, abbia inteso conciliare il problema della cura e conservazione del bosco con quello del suo utilizzo economico.

La disciplina pregressa, sopravvissuta alle abrogazioni disposte dal TUFF, è oggi quella che ha introdotto i due vincoli più significativi che incidono sul patrimonio forestale, segnatamente quello idrogeologico e quello paesaggistico, le cui fonti normative si rinvergono rispettivamente nella legge Serpieri e nel Codice Urbani⁵⁶, il cui ambito applicativo, tuttavia, è ben più ampio rispetto al settore forestale.

Ipotizzando una loro rilettura ispirata dal principio della gestione forestale sostenibile si potrebbe così ricondurre il vincolo idrogeologico al pilastro ambientale della sostenibilità mentre quello paesaggistico si potrebbe riportare al socio-culturale. In nome della buona *governance* che, tra le altre cose, impone un sistema a tutele integrate, sarebbe però stato paradossale ed inutilmente oneroso sottoporre il taglio ad un doppio regime di autorizzazioni. La c.d. "liberalizzazione del taglio colturale", qualora effettuato

⁵⁵ Si discuteva se nel taglio colturale fosse compresa anche la raccolta del legname, o se questa necessitasse dell'autorizzazione paesaggistica. Nel 1996 la Corte costituzionale, muovendo da una convergenza dell'interesse forestale e di quello paesaggistico, ha sottolineato come la presenza del vincolo paesaggistico non impedisse la raccolta, laddove eseguita nei limiti delle prescrizioni forestali e senza comportare un'alterazione permanente dello stato dei luoghi. Essendo quindi già sottoposto alla vigilanza e al controllo dell'autorità forestale, l'autorizzazione paesaggistica non era richiesta, così Corte Cost., 29 gennaio 1996, n. 14, in *Giur. cost.*, 1996, p. 124, con nota di D.M. TRAINA, *Legge Galasso e tutela dei boschi*. In dottrina, prima degli interventi della Consulta, cfr. MEDUGNO, *Il taglio del bosco in relazione al vincolo paesaggistico-ambientale della c.d. "Legge Galasso"*, in *Riv. pen.*, 1992, p. 1081; CASSIA, *Vincolo paesaggistico e taglio colturale del bosco*, in *Giur. merito*, 1995, III, p. 353. Successivamente, invece, cfr. A. ABRAMI, *Commento all'art. 6 d.lgs. 227/2001*, cit., p. 601; M. SANTOLOCI, *Taglio di un bosco in violazione di norme tecniche*, in *Riv. DGA*, 2003, p. 18; M. MAZZI, *Il reato di taglio non autorizzato del bosco*, in *Riv. DGA*, 2003, p. 507.

⁵⁶ Il riferimento va, rispettivamente, ai già richiamati r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani ed al d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

nel rispetto delle prescrizioni regionali di massima e di polizia forestale, come prevista dal Codice Urbani (art. 149, lett. *c*), potrebbe essere interpretata come una scelta che, nel legare insieme la componente ambientale con quella socio-culturale, rappresenta una concretizzazione della gestione forestale sostenibile, anche in funzione della dimensione economica rappresentata, appunto, dalla liberalizzazione.

Come anticipato, però, è nel TUFF che la gestione forestale sostenibile trova la sua piena espansione. Sempre rimanendo nel medesimo ambito, ai fini della liberalizzazione le pratiche selvicolturali sono equiparate al taglio colturale (art. 7). La novità è significativa nella misura in cui l'ampliamento potrebbe essere ricondotto a quell'impostazione ideologica per la quale, in nome della conservazione e valorizzazione del patrimonio forestale, l'intervento dell'uomo è ritenuto imprescindibile. Infatti, è proprio muovendo da tale convinzione che, a livello internazionale, è stata elaborata la nozione di gestione forestale sostenibile. Ricondurre le pratiche e i trattamenti selvicolturali alla previsione di cui all'art. 149, lett. *c*) del Codice Urbani, significa estendere il novero delle attività consentite secondo un criterio finalisticamente orientato. Nei limiti delle prescrizioni dettate dal vincolo idrogeologico e dal TUFF, si liberalizzano tagli, cure ed interventi volti all'impianto, alla coltivazione, alla prevenzione di incendi, al trattamento e all'utilizzazione dei boschi e alla produzione dei prodotti forestali spontanei non legnosi, così tracciando un disegno di più ampio respiro, aprendo a tutte quelle attività che, ai sensi dell'art. 8 TUFF, non determinano una trasformazione del bosco⁵⁷ e senza richiedere un doppio regime autorizzatorio.

Secondo una differente interpretazione, però, la vicenda che ha interessato il taglio colturale e la sua progressiva liberalizzazione parrebbe suggerire un'inversione di rapporto o, comunque, una preferenza delle istan-

⁵⁷ Sottoposto ad una disciplina ben più rigorosa, su cui v. M. D'ADDEZIO, *La trasformazione del bosco e le opere compensative*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 156, ove l'Autrice ricorda che, per gli interventi di trasformazione del bosco è necessario (a) verificare che l'intervento non cagioni un danno, anche ambientale, (b) sia stato autorizzato ai sensi della disciplina paesaggistica o ai fini del ripristino delle attività agricole tradizionali e della realizzazione di opere di rilevante interesse pubblico e di viabilità forestale connessa alle attività selvicolturali e alla protezione dei boschi dagli incendi, (c) sia compatibile con le esigenze di difesa idrogeologica, di stabilità dei terreni, di regime delle acque, di difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, di conservazione della biodiversità e di tutela della pubblica incolumità, (d) chi lo esegue assumersi l'impegno a svolgere interventi compensativi. Sotto quest'ultimo profilo, si segnala che il 7 ottobre 2020, in esecuzione dell'art. 8, 8° comma, TUFF, è stato adottato il decreto attuativo con il quale vengono adottate le linee guida relative alla definizione dei criteri minimi nazionali per l'esonero dagli interventi compensativi conseguenti alla trasformazione del bosco.

ze produttive rispetto a quelle collettive, compromettendo quei benefici che potrebbe ancora garantire il regime vincolistico⁵⁸. D'altra parte, oltre a essere anche una preoccupazione del selvicoltore conservare i suoi beni aziendali per garantirsi una produzione costante nel tempo, la scarsa considerazione del bosco sotto il profilo economico è stata una delle cause che potrebbe aver contribuito all'attuale degrado ambientale e paesaggistico del patrimonio forestale. In tal senso, proprio in funzione di proteggere il bosco per le sue utilità collettive, con una disposizione potenzialmente omnicomprensiva, il TUFF decide di vietare «qualsiasi intervento che comporti l'eliminazione della vegetazione arborea e arbustiva esistente» (art. 8) ed, al contempo, di liberalizzare le pratiche selvicolturali che, sebbene possano consistere in un taglio, servono a garantire una gestione attiva e, quindi, quella multifunzionalità, finora ancora sulla carta. La gestione forestale attiva, dunque, non si sostituisce al regime vincolistico ma, in una prospettiva ancora in divenire, ne impone una rilettura che meglio si integri con la multifunzionalità del bosco, ben potendo anche il tema produttivo cooperare verso il raggiungimento degli altri obiettivi. Ponendosi così in continuità con il pensiero di chi aveva rilevato che la tradizionale contrapposizione tra istanze pubbliche e private sui beni forestali fosse da superare e che proprio l'interesse pubblico sia chiamato a dare spazio alle ragioni produttive⁵⁹, la gestione forestale sostenibile vede nella convergenza di diversi interessi sullo stesso bene un'opportunità. Si può così cogliere come la selvicoltura, che è attività di impresa, possa fornire – recuperando le parole del TUFF – un fondamentale contributo alla gestione forestale sostenibile (art. 1, 3° comma) e, dunque, alla valorizzazione della multifunzionalità, che il legislatore prova a sostenere ampliando le attività liberalizzate.

Questo ampliamento, d'altra parte, non esaurisce l'ambito applicativo del principio, di ben più ampia portata e che richiede l'adozione di scelte politiche orientate alla conservazione e valorizzazione della multifunzionalità del patrimonio boschivo. Laddove, pertanto, il TUFF distingue le attività di gestione forestale dalla gestione forestale sostenibile⁶⁰, riconnettendo alla prima le pratiche selvicolturali ed alla seconda le azioni selvicolturali, è appena il caso di notare che solo per quest'ultimo concetto non viene fornita una specifica definizione. Se le pratiche selvicolturali, dunque, trovano una

⁵⁸ In tal senso v. A. ABRAMI, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018*, n. 34, cit., p. 106.

⁵⁹ E. ROMAGNOLI, *Boschi - dir. priv.* (voce), cit., p. 193.

⁶⁰ V. art. 3, 2° comma, lett. b) e lett. p).

tipizzazione nell'ottica probabilmente di contenere e tenere sotto controllo la loro liberalizzazione⁶¹, il legislatore si è orientato verso una nozione atipica di azioni selvicolturali, ben potendo queste integrare una eterogeneità di fattispecie orientate a perseguire tutti quegli obiettivi riportati nella definizione di gestione forestale sostenibile, mutuata dalle fonti internazionali.

Nonostante l'assonanza linguistica, sembra doversi escludere una coincidenza tra attività di gestione forestale (art. 3, 2° comma, lett. *p*), cui sono associate le liberalizzate pratiche selvicolturali (art. 7, 1° comma), e la gestione forestale attiva o sostenibile (art. 3, 2° comma, lett. *b*), cui sono riconducibili le azioni selvicolturali, orientate a valorizzare la multifunzionalità del patrimonio forestale. Pur con le dovute cautele, le attività di gestione forestale sembrerebbero partecipare alla gestione forestale attiva, senza però esaurirla, nella misura in cui ad esempio, non paiono contemplare un interesse verso le potenzialità socio-culturali che può esprimere il bosco. Usando un paragone geometrico, il rapporto tra i due concetti potrebbe essere descritto da due cerchi di differenti misure, ove il binomio attività di gestione forestale-pratiche selvicolturali è un sottoinsieme del cerchio più grande rappresentato dal binomio gestione forestale sostenibile-azioni selvicolturali, fermo restando che se non ci fossero le attività di gestione forestale, che ampliano le possibilità di intervento dell'uomo sul patrimonio boschivo, non ci potrebbe essere una gestione forestale sostenibile, che verrebbe privata del presupposto ideologico su cui poggia.

Proseguendo nella disamina esemplificativa, la gestione forestale sostenibile, oltre a essere criterio per rileggere la disciplina sopravvissuta all'intervento abrogatore del TUFF⁶² ed interpretare quella vigente, offre anche indicazioni orientative in una prospettiva *de iure condendo*. Se ai sensi dell'art. 117 Cost. il settore agricoltura e foreste è di competenza regionale, è alle Regioni che spetterà specificare e dare attuazione alle c.d. azioni selvicolturali, verso scelte e decisioni, siano esse di carattere prescrittivo, programmatico o promozionale, che superino la tradizionale logica delle tutele parallele ma, più correttamente, si muovano in un sistema a tutele integrate,

⁶¹ Pur dovendosi precisare che, per N. FERRUCCI - M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, cit., p. 87, la nozione di pratiche selvicolturali riecheggia «la formula altrettanto oscura nella sua indeterminatezza 'attività agro-silvo-pastorali' (...) la cui genericità ha, a suo tempo, sollevato i noti (...) problemi interpretativi», su cui v., per tutti, N. FERRUCCI, *Le attività agro-silvo-pastorali alla luce del nuovo regime dell'autorizzazione paesaggistica* (d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31), in *Dir. agroalim.*, 2017, p. 481.

⁶² Il richiamo va, principalmente, al r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 e alla sua disciplina attuativa prevista dal r.d. 16 maggio 1926, n. 1126 nonché, limitatamente alla parte dedicata al bosco ed alle pratiche selvicolturali, anche al d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42.

con scelte che tengano in adeguata considerazione e leghino tra loro i profili ambientali, socio-culturali ed economici.

In questa attività la Regione non agirà in autonomia ma sarà supportata. Da un lato, dall'Unione europea che, nelle sue politiche di carattere promozionale, riconducibili al secondo pilastro PAC e sostanzialmente confermate anche nelle proposte di riforma in corso di definizione, individua anche alcune misure applicabili al settore selvicolturale. Queste, come visto, sono ispirate al principio della gestione forestale sostenibile, nei termini delineati dalle fonti internazionali, fermo restando che dovranno poi essere recepite e specificate nei differenti piani di sviluppo regionale (PSR). L'altro supporto arriva dallo Stato che, nel mutuare la definizione internazionale di gestione forestale sostenibile, traccia gli obiettivi delle scelte regionali, che poi dovranno essere specificate, integrate ed attuate a livello locale.

A bene vedere, la previsione costituzionale trova una compiuta giustificazione nel dato concreto, che restituisce un patrimonio nazionale estremamente eterogeneo. Non essendo le foreste italiane tra loro in alcun modo assimilabili, per posizione geografica, stato di conservazione, tecniche di coltivazione, presenza di fauna e regime di appartenenza (pubblico o privato), una valorizzazione della multifunzionalità richiede decisioni adottate su base territoriale⁶³, rappresentando anche questa un'applicazione della

⁶³ Accanto ad un'idea di territorio che ne propone una concezione strumentale a delimitare gli ambiti di efficacia dei sistemi di riparto politici-amministrativi (L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, p. 103; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1978, p. 78; T. PERASSI, *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato*, in *Scritti giuridici*, Milano, 1958, p. 101), rileva anche un concetto materiale, che raccoglie una eterogeneità di elementi e riferimenti. Già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 890 rilevava come il territorio «sia da considerare non già solo limite d'efficacia della propria potestà, ma suo elemento costitutivo, che viene a caratterizzare il suo modo d'essere informato alle peculiarità dell'ambiente in cui opera». Più di recente, quindi, è stato affermato che questo, nella sua accezione materiale, è espressione sia dell'ambiente sia delle popolazioni che lo abitano. La sociologia economica ne ha isolato il ruolo rilevando che «negli ultimi decenni, l'idea di territorio ha subito un radicale mutamento concettuale, in ambito sia scientifico sia politico economico. Da semplice risorsa materiale suscettibile di sfruttamento, da spazio controllabile nel quale le differenziazioni sono viste come resistenze alla trasformazione si è giunti ad una interpretazione in cui è riconosciuto il suo carattere relazionale ed incerto che lo assimila ad un sistema complesso» (così F. ORAZI, *La governance territoriale*, in C. CARBONI (a cura di), *La governance dello sviluppo locale. Città e territorio in Italia nell'epoca della globalizzazione*, Bologna, 2009, p. 137). Già G. GALLONI, *Agricoltura (diritto dell')*. *Quali prospettive per gli anni '80*, cit., p. 1, suggeriva di leggere il fenomeno agricolo sotto la lente del territorio e non del fondo rustico. Secondo S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, cit., pp. 8 e 61 ss., la nozione di territorio descrive un rapporto che si può articolare in tre direzioni: tra componenti della comunità locale che esprimono un senso di appartenenza; tra la comunità locale ed il territorio inteso come spazio geografico; tra la comunità nazionale ed i territori che formano lo spazio della Repubblica. Sul tema, F. ALBI-

gestione forestale sostenibile, nella misura in cui consente di valutare come ed in quali termini la multifunzionalità viene conservata e valorizzata.

Si è detto, infine, che una gestione forestale sostenibile richiede una buona *governance*, idonea a legare insieme i diversi interessi sullo stesso bene, adottando scelte all'esito di procedure che siano il più possibile partecipate, in una prospettiva di maggiore responsabilizzazione dell'intera collettività, verso il raggiungimento di obiettivi condivisi.

In questa prospettiva, l'attività di programmazione e pianificazione⁶⁴, cui è dedicato l'art. 6 TUFF, svolge un ruolo irrinunciabile. La norma sviluppa una pianificazione su una pluralità di piani, di cui definisce presupposti, competenze e contenuti. Ne risulta un'organizzazione articolata su tre livelli: quella statale, connotata dalla Strategia forestale nazionale (SFN)⁶⁵; regionale, sviluppata nei programmi forestali regionali e nei piani forestali di indirizzo territoriale; locale, riferita ad ambiti aziendali o sovrazieziali,

SINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Viterbo, 2000, che, per l'appunto, legge nel territorio non tanto la sede occasionale dove si svolge l'attività di impresa, ma uno degli elementi connotanti l'attività e la produzione agricola. Del medesimo Autore v. anche *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, p. 39; *Il territorio nel prodotto e nel mercato. Regole e principi nella legislazione di orientamento*, in F. ADORNATO (a cura di), *Attività agricole e legislazione di "orientamento"*, Milano, 2002, p. 49. In argomento cfr. anche E. ROOK BASILE, *Commento all'art. 21, 1° comma d.lg. 228/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, p. 561, la quale sottolinea come il segno geografico evochi la storia e la cultura di un territorio e che svolge una particolare forza attrattiva che consente di conservarla nel tempo; P. BORGHI, *Montagna, paesaggio, marketing territoriale: le esigenze dell'economia, gli strumenti del diritto*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, p. 100, il quale mette in luce come tutto il settore agroalimentare possa rivelarsi strategico per promuovere il territorio nella sua dimensione ambientale e culturale, dove l'agricoltura svolge un ruolo irrinunciabile. Per ulteriori richiami cfr. N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 321.

⁶⁴ In argomento v. S. BOLOGNINI, *La "programmazione forestale": la strategia forestale nazionale ed i programmi forestali regionali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. ___ – e M. BROCCA, *La pianificazione forestale*, ivi, p. ___ – e la bibliografia da questi richiamata.

⁶⁵ Ad aprile 2020 è stata pubblicata la prima bozza per la consultazione pubblica, conclusasi a fine maggio e, pertanto, ancora suscettibile di numerosi cambiamenti. Essa è organizzata in 7 capitoli e si articola su 4 livelli (obiettivi, azioni, strumenti finanziari, modalità di monitoraggio e valutazione): sintesi dell'analisi di contesto (cap. 1); obiettivi generali della Strategia forestale dell'UE (cap. 2); azioni che traducono sul piano operativo gli Obiettivi generali della Strategia Forestale Nazionale (cap. 3); azioni operative che hanno un'applicazione ampia su scala nazionale e trovano attuazione con i Programmi Forestali Regionali (cap. 4); azioni specifiche che riguardano alcune tematiche di importanza strategica ma di rilevanza territoriale specifica (cap. 5); azioni strumentali che si riferiscono a strumenti innovativi di attuazione delle politiche, con particolare riferimento all'organizzazione delle istituzioni e dei relativi strumenti di politica a livello nazionale e locale (cap. 6); strumenti finanziari attivabili per l'attuazione operativa delle Azioni operative, specifiche e strumentali (cap. 7).

caratterizzata dall'adozione di piani di gestione forestale o strumenti equivalenti.

Anche sotto questo profilo, dunque, l'influenza delle fonti transnazionali è evidente. A livello centrale, la SFN non solo dovrà porsi in continuità con il Programma Quadro del Settore Forestale, approvato nel 2008 durante la vigenza del d.lgs. n. 22 del 2001, ma soprattutto con gli «impegni assunti a livello internazionale ed europeo», richiamando espressamente, tra tutti, la Strategia forestale dell'Unione europea quale documento fondamentale di riferimento. Vieppiù, adottando per il proprio piano nazionale il medesimo sostantivo utilizzato sia dalla Commissione⁶⁶ sia dalle Nazioni Unite⁶⁷, *strategia*, il legislatore interno manifesta l'intenzione di allinearsi alla medesima indicazione di metodo, superando i confini territoriali e conformandosi alle scelte UE che, a loro volta, si ispirano agli impegni assunti nell'ambito delle conferenze paneuropee e degli orientamenti delle Nazioni Unite⁶⁸.

Il par. 26 dello *United Nations Strategic Plan*, infatti, si muove proprio in questa direzione, laddove prevede che i *global forest goals and targets* vadano perseguiti con la cooperazione di tutti gli Stati e gli enti internazionali, regionali, locali non governativi ed ogni altro soggetto interessato⁶⁹. I *Forest Instruments*, poi, prevedono che, per perseguire gli obiettivi della gestione forestale sostenibile, gli Stati membri debbano rafforzare la collaborazione e la cooperazione a livello regionale e locale⁷⁰.

La proposta di accordo non vincolante, per quanto non adotti la dizione "strategia", contiene la definizione di «programmazione forestale nazionale», intendendo con questa «*a comprehensive policy framework aiming at further improvement of sustainable forest management and the contribution to sustainable development, and based on principles of being a participatory, holistic, intersectoral and iterative process of policy planning, implementation,*

⁶⁶ Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale, COM(2013) n. 659 del 20 settembre 2013

⁶⁷ *United Nations strategic plan for forests 2017-2030 and quadriennial programme of work of the United Nations Forum on Forests for the period 2017-2020*.

⁶⁸ Rileva l'utilizzo del medesimo termine S. BOLOGNINI, *La "programmazione forestale"*, cit., p. 76 e sottolinea come la Commissione faccia da lungo tempo utilizzo del lemma *strategia* allo scopo di «indicare il complesso delle azioni dalla cui realizzazione dipende il perseguimento degli obiettivi prioritari con riferimento al settore forestale».

⁶⁹ «*The global forest goals and target are intended to stimulate and provide a framework of voluntary actions, contributions and enhanced cooperation by countries and international, regional, subregional and nongovernmental partners and stakeholders*».

⁷⁰ Par. VI, «*To achieve the purpose of the present instrument, Members States should (...) (q) strengthen cooperation and partnership at the regional and subregional levels to promote sustainable forest management*».

monitoring and evaluation at the national and/or subnational level» e obbligando gli Stati aderenti a svilupparli, implementarli ed aggiornarli allo scopo di raggiungere gli obiettivi ed adempiere agli obblighi convenuti (art. 4, 2° comma, lett. b)⁷¹.

Infine, la Strategia dell'Unione europea, nell'affermare l'importanza di un'azione coordinata per poter raggiungere gli obiettivi condivisi e migliorare la coerenza e le sinergie, richiede agli Stati membri di "tenere conto dei principi e degli obiettivi della presente strategia quando imposteranno e applicheranno i rispettivi piani d'azione e programmi forestali nazionali"⁷².

La SFN, dunque, costituisce un importante raccordo che mette in relazione le politiche europee ed internazionali con le scelte che dovranno essere effettuate su base locale. Anche il suo procedimento di adozione è ispirato alla sostenibilità, richiedendo una rinnovata alleanza tra iniziativa privata ed istituzioni⁷³, che impone a tutti gli operatori istituzionali, siano essi soggetti pubblici o privati, di cooperare per il raggiungimento degli obiettivi con responsabilità, trasparenza, capacità di rispondere ai bisogni degli *stakeholder* e con il coinvolgimento attivo della pubblica opinione su temi critici⁷⁴. Una buona *governance*, infatti, postula che, nell'attività di pianificazione forestale, le istituzioni aprano un dialogo, coinvolgano anche gli operatori del settore e garantiscano un approccio multidisciplinare, così da disporre di un quadro che indaghi il territorio sotto un profilo non solo ambientale ma anche economico, geografico, politico, sociale, urbano, storico e culturale. La pianificazione, infatti, dovrebbe essere sempre

⁷¹ «*In particular, Parties shall (...) develop, implement and update national forest programmes or equivalents as a tool for achieving the objectives and implementing the obligations of this Convention at the national levels.*»

⁷² *Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, cit., p. 5. Come già ricordato, gli Stati membri dovranno uniformarsi al rispetto di tre principi: (a) gestione sostenibile e ruolo multifunzionale delle foreste, per offrire molteplici prodotti e servizi in maniera equilibrata e garantire la protezione delle foreste; (b) efficienza nell'impiego delle risorse, ottimizzazione del contributo delle foreste e del settore forestale allo sviluppo rurale, alla crescita e alla creazione di posti di lavoro; (c) responsabilità globale delle foreste, promozione della produzione e del consumo sostenibili dei prodotti forestali.

⁷³ Diversi sono i soggetti coinvolti. A livello nazionale, la Strategia forestale è elaborata dal MIPAAF, che agisce di concerto con il MATTM, MIBAAC, MISE e di intesa con la conferenza permanente Stato-Regioni. A livello regionale, il piano di gestione forestale è, di norma, approvato dalla Giunta, sulla base di una specifica legge regionale. Sempre una legge regionale, infine, attribuisce l'iniziativa di redazione dei piani forestali aziendali ai proprietari di boschi pubblici o privati, da approvarsi poi in sede istituzionale da specifici organi, costituiti da soggetti di comprovata competenza professionale, in base alle scelte e decisioni assunte in ambito locale e regionale.

⁷⁴ J.D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 44.

più strumento idoneo a «valorizzare la gestione selvicolturale e rivalutare il bosco quale risorsa in grado di rispondere ai problemi emergenti, ad assicurare continuità di occupazione e rendere quindi stabile le attività nel settore forestale»⁷⁵.

In questo senso, il percorso per arrivare all'approvazione della Strategia Forestale Nazionale ha preso avvio all'inizio del 2019, attraverso la nomina di un gruppo di lavoro interistituzionale e multidisciplinare. Questo, nell'aprile 2020, ha pubblicato la prima bozza di proposta di documento strategico, muovendo dai principali elementi di forza e di debolezza del settore selvicolturale italiano. A questa ha fatto seguito una consultazione pubblica, all'esito della quale sono stati ricevuti 286 contributi, che saranno discussi in sede ministeriale, al fine di arrivare alla formulazione di una vera e propria proposta. Una volta definita, sarà approvata dal MIPAAF, che agirà di concerto con il MATTM, MIBAAC, MISE e di intesa con la conferenza permanente Stato-Regioni.

6. Rispetto alla disciplina precedente, il TUFF si caratterizza per una maggiore apertura alle fonti europee ed internazionali, dando ampio spazio al principio della gestione forestale sostenibile, elaborato proprio in quelle sedi. La sua portata è pervasiva di tutto il settore forestale, come suggeriscono le esemplificazioni riportate. Per una sua effettiva implementazione, però, bisognerà attendere ancora del tempo e valutare anche le scelte che saranno adottate dalle Regioni.

La spinta innovatrice non si rinviene tanto nel dettare nuove prescrizioni in materia ambientale e paesaggistica, che continuano ad essere disciplinate dalle fonti già note. Piuttosto, questo si preoccupa di guardare al bosco come un bene complesso ed articolato, che deve essere recuperato, suggerendo nuove forme di coordinamento tra le differenti istanze che ruotano intorno alla sua multifunzionalità, ispirate dal principio della gestione forestale sostenibile. È, dunque, in questa prospettiva che si possono inquadrare la liberalizzazione delle pratiche selvicolturali, la differenza tra attività di gestione forestale e gestione forestale sostenibile e l'attività programmatica e pianificatoria, che rappresentano forse le concretizzazioni più esemplificative del principio in esame.

Ci si aspettava, tuttavia, una sua maggiore implementazione sotto il profilo della valorizzazione delle produzioni forestali e, di conseguenza, di

⁷⁵ Così PQSF, p. 48.

promozione della selvicoltura, finora eccessivamente sacrificata dalle decisioni precedenti e rimasta ancora arretrata rispetto alle altre attività agricole. Sebbene il testo unico richiami nella sua intitolazione le filiere forestali, così invocando il pilastro economico della sostenibilità, le disposizioni a queste dedicate sono in numero davvero esiguo, così sollecitando il dubbio se alla selvicoltura, alla quale il TUFF richiede di fornire un «fondamentale contributo» alla gestione forestale sostenibile (art. 1, 3° comma), siano realmente offerti nuovi strumenti per uscire dallo stato di isolamento in cui si è finora trovata.

L'omissione non può certamente essere imputabile ad una svista o ad una disattenzione. La decisione, piuttosto, potrebbe essere ispirata dall'idea che l'iniziativa economica debba essere governata dall'autonomia privata, senza eccessive agevolazioni da parte del legislatore. La scelta, però, appare rischiosa. Limitarsi a dare spazio solo alla componente ambientale e socio-culturale, senza aprire nuovi spazi alla tematica economica, potrebbe comportare il rischio che l'auspicato recupero dei boschi nazionali dall'attuale stato di degrado stenti a partire. È, infatti, lo stesso principio della gestione forestale sostenibile che mette in luce come la conservazione della multifunzionalità del patrimonio forestale, per i valori ambientali e socio-culturali che questo esprime, debba passare necessariamente attraverso un suo utilizzo economico.

Invocare la filiera nell'intitolazione della legge allude all'esportazione di un preciso modello economico, che si è già affermato ad esempio nel sistema di diritto alimentare⁷⁶ anche in forza di specifici interventi da parte del legislatore italiano ed europeo, che hanno fortemente contribuito alla sua diffusione. È nota la forte regolamentazione che caratterizza il mercato alimentare, attraverso la definizione di principi e regole unitarie, lasciando così dedurre che l'ordine che si è andato progressivamente a costruire non sia imputabile ad un'autoregolazione; piuttosto, è il frutto di politiche attente e mirate di carattere programmatico, promozionale e prescrittivo, che hanno interessato tutti gli operatori, dall'agricoltore al dettagliante. D'altra parte, se il mercato europeo non è in grado di rispondere alla domanda interna e obbliga gli operatori del settore secondario a importare il legname, una regolamentazione analoga a quella alimentare, che si preoccupa di sicu-

⁷⁶ Pur con gli opportuni adattamenti, dovendosi rammentare, per quanto noto, che legno ed alimenti non sono in alcun modo assimilabili. Se l'alimento è destinato a soddisfare un bisogno essenziale dell'essere umano, nutrirsi, il legno ha molteplici usi, essendo impiegato, a titolo esemplificativo, nel settore edilizio, dell'arredamento, della carta ed energetico.

rezza, igiene, controlli, informazioni etc., potrebbe pregiudicare la selvicoltura europea e favorire ulteriormente le importazioni di materia prima, specialmente quella acquistata ad un prezzo più basso e derivante da pratiche di deforestazione incontrollata⁷⁷. Al contempo, limitare le importazioni per rinforzare la selvicoltura interna avrebbe conseguenze ancora più deleterie per il comparto industriale, che perderebbe la sua fonte di approvvigionamento principale.

La sfida è senz'altro globale e l'UE non ha ancora la forza di imporre propri standard produttivi. Il settore è governato dalle certificazioni privatistiche, segnatamente quella FSC e PEFC⁷⁸, che operano su un contesto internazionale e godono di una discreta credibilità, provando a promuovere, attraverso un meccanismo ad adesione volontaria, la diffusione di un modello alternativo di sviluppo. Tuttavia, la certificazione PEFC è rilasciata da un'organizzazione di proprietari e produttori forestali cui è stato contestato di non valorizzare adeguatamente tutte le diverse istanze che formano il principio. Invece, i principi ed i criteri FSC forniscono «*an internationally recognised standard for responsible forest management*»⁷⁹, dovendosi così sottolineare la scelta di impiegare l'espressione "gestione forestale responsabile" anziché "gestione forestale sostenibile", così suggerendo l'estrema complessità del concetto e come, ad oggi, non siano ancora stati predisposti, in via definitiva, standard per misurare la sostenibilità. Ciò dimostra

⁷⁷ Come già detto, i regolamenti FLEGT e EUTR vietano l'importazione di legname illegale, facendo riferimento con tale espressione ad un'estrazione della materia prima avvenuta in violazione della disciplina adottata nello stato esportatore, sostanzialmente disinteressandosi della sostenibilità e, anche ove lo fosse, senza alcuna garanzia effettiva sull'effettivo rispetto, così L. CORBETTA, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legno e derivati*, cit., p. 41.

⁷⁸ Su cui, tra tutti, v. da ultimo L. RUSSO - C. TALLIA, *La certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile e la tracciabilità dei prodotti forestali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 249

⁷⁹ Così alla premessa degli standard FSC, contenuta nel documento denominato FSC-STD-20-002 (V3-0), *Structure, content and local adaptation of Generic Forest Stewardship Standards*. Analogamente, gli standard denominati FSC-STD-50-001, *Requirements for use of the FSC trademarks by certificate holders*, che disciplinano le modalità di utilizzo della certificazione FSC, rimarcano più volte l'attenzione sulla gestione forestale responsabile anziché sostenibile: «*Once the project is registered with the certification body as an applicant project, either of the following statements may be included in signage and printed materials: "FSC-certified wood specified for [this project]" or "Sourcing responsible forest products"*» (Annex B, 2.4.); «*the Forest Stewardship Council® (FSC®) is a global, not-for-profit organization dedicated to the promotion of responsible forest management worldwide. Fsc defines standards based on agreed principles for responsible forest stewardship that are supported by environmental, social, and economic stakeholders*» (annex C) - «*FSC is dedicated to the promotion of responsible forest management worldwide*» - «*choosing this product, you are supporting responsible management of the world's forests*» (annex C).

come tali certificazioni, se forse rappresentano un primo passo verso l'attestazione di una gestione forestale sostenibile, non esauriscono la portata del principio.

In prospettiva, dunque, bisognerebbe fare molto di più e incentivare, sempre con riferimento ai boschi nazionali, la loro dimensione economica⁸⁰. Se è pur vero che, lungo questa direzione, il TUFF invita le Regioni a promuovere le certificazioni attestanti la gestione forestale sostenibile e si preoccupa che venga garantita la provenienza del materiale sanitario di moltiplicazione⁸¹, manca un apparato normativo idoneo a fortificare ed incentivare questo settore di mercato⁸², così lasciando un significativo vuoto che non agevola la creazione di un contesto favorevole alla diffusione del modello economico della filiera. È, peraltro, appena il caso di ricordare che anche la filiera può essere un veicolo per promuovere la sostenibilità. È proprio la Strategia forestale europea che suggerisce agli Stati di favorire un uso "a cascata" del legno, intendendo con tale espressione un utilizzo secondo il seguente ordine di priorità: prodotti a base di legno, prolungamento del ciclo di vita, riutilizzo, riciclo, bioenergia e smaltimento. La stessa filiera, inoltre, potrebbe mettere in dialogo tra loro differenti comparti produttivi che si servono della medesima materia prima o che operano nello stesso territorio, così contribuendo a rafforzare il messaggio della sostenibilità.

Non è questa la sede per esaminare, in una prospettiva *de iure condendo*, come potrebbe essere strutturata ed organizzata una filiera forestale. Ciò che emerge, però, è la scelta del legislatore italiano di astenersi, almeno per il momento, da una regolamentazione o politica promozionale, con una decisione che lascia probabilmente alcune perplessità. Il principio della gestione forestale sostenibile, infatti, lancia un monito al legislatore interno: senza una valorizzazione delle produzioni forestali, è proprio la componente ambientale e socio-culturale che rischia di essere compromessa, così tradendo le ragioni che hanno ispirato l'adozione del TUFF.

⁸⁰ In dottrina, sul rapporto tra qualità e sostenibilità, con riferimento al settore agro-alimentare, da ultimo, S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 615.

⁸¹ Su cui v. G. MACCIONI, *Il materiale forestale di moltiplicazione nel d.lgs. n. 34 del 2018 tra novità e memoria*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 329.

⁸² In termini generali, l'art. 10 TUFF può essere letto in funzione di promuovere le imprese forestali e, di conseguenza, anche le loro produzioni; tuttavia, come detto, ciò che si percepisce è l'assenza di una visione di sistema.

PIETRO CAVARZERAN

**COVID-19 E AGRICOLTURA.
LA GESTIONE EUROPEA DELLA CRISI
NEL CONTESTO DI TRANSIZIONE DELLA PAC**

ABSTRACT

La pandemia del Covid-19 ha sconvolto gli equilibri mondiali, costringendo i governi internazionale a ricorrere a soluzioni senza precedenti per impedire conseguenze sanitarie ed economiche catastrofiche. Per quanto concerne l'UE e la sua agricoltura tali misure si sono concretizzate nella previsione di massicce forme di investimento destinate a sostenere l'economia agricola nel breve e medio termine. Allo stesso tempo, la Commissione europea ha individuato la crisi del Covid-19 come occasione per dare ulteriore slancio alle politiche di sostenibilità ambientale e climatica che già caratterizzavano l'impostazione della PAC 2021-2027 la cui implementazione è stata però posticipata per via di disaccordi politici tanto sulla nuova struttura della nuova PAC quanto sull'entità del Quadro Finanziario Pluriennale *post-2020*. A partire da una ricostruzione della diffusione della crisi, lo scopo di questo contributo è analizzare quali possano essere le priorità strategiche verso le quali l'UE, in un periodo di transizione della PAC, debba indirizzare le risorse economiche messe a disposizione al fine di porre solide basi per la futura stabilità e resilienza dell'economia agricola europea.

The Covid-19 pandemic has considerably shaken global equilibria, forcing international governments to adopt unprecedented solutions to avoid catastrophic consequences on health and economies. With specific regard to the EU and its agriculture, these countermeasures consisted in additional massive financial resources put in place and aimed at granting agriculture economic stability in the short and medium term. At the same time, the EU Commission saw the Covid-19 crisis as a chance to further revamp its environmental and climate sustainability policies that already characterized the very core of the

2021-2027 CAP – whose implementation has been delayed due to political disagreements concerning both the CAP structure and the entity of the post-2020 Multiannual Financial Framework. After a brief reconstruction of the early stages of the crisis, the aim of this contribution is to analyze which strategic priorities the EU should pursue in order to grant stability and resilience to its agricultural economy.

PAROLE CHIAVE: Covid-19 – PAC 2021-2027 – EU Green Deal – Next Generation EU – Sviluppo rurale – Sostenibilità economica e ambientale – Resilienza – Ripresa economica.

KEYWORDS: *Covid-19 – CAP 2021-2027 – EU Green Deal – Next Generation EU – Rural Development – Economic and Environmental Sustainability – Resilience – Economic Recovery.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La ripresa di breve periodo sullo sfondo dell'*EU Green Deal*. – 2.1. L'erogazione delle risorse *Next Generation EU* nel periodo di transizione della PAC. – 3. La PAC *post 2020* e i nuovi equilibri del *new delivery model*. – 4. La PAC *post-2020*: luci ed ombre. – 5. Conclusioni: prospettive future per la politica agricola dell'Unione.

1. L'esplosione della pandemia del Covid-19 ha posto sotto enorme pressione le economie mondiali, non solo sotto il profilo della gestione socio-sanitaria, ma, soprattutto, in relazione alle conseguenze economiche e produttive di breve e medio termine che il prolungato *lockdown* ha generato. Ora che la prima fase dell'emergenza sembra superata, l'attenzione dei legislatori internazionali si sposta sulla gestione degli effetti economici di lungo periodo al fine di implementare piani di *recovery* che permettano possibilmente il ripristino dello *status quo ante* favorendo quantomeno una ripresa delle attività maggiormente colpite o, alternativamente, un loro efficace adattamento alle condizioni imposte da un eventuale perdurare del contagio.

Per quanto attiene al contesto dell'agricoltura europea e, più in generale, al settore agro-alimentare, si è comunque potuto constatare come gli iniziali timori legati ad un crollo della *food security* ed a gravi lacune nel sistema di approvvigionamento alimentare siano stati superati grazie ad una gestione efficace della crisi, per quanto inizialmente titubante, da parte delle istituzioni dell'Unione. Lungi quindi dall'assumere connotati di "crisi umanitaria", le conseguenze della crisi del Covid-19 in Europa sono state e continueranno ad essere di carattere prettamente socioeconomico, richiedendo interventi – in parte già implementati e/o programmati – di equivalente natura. La crisi ha sicuramente posto in luce alcune (note) criticità legate principalmente alla natura ormai globalizzata e liberalizzata dell'agricoltura europea che, in quanto tale, ha risentito del blocco delle attività di commercio, soprattutto nella fase iniziale di grande incertezza causata dalla poca consapevolezza, anche in seno alla comunità scientifica, circa l'effettiva capacità di diffusione del virus. Data la sua criticità in termini di garanzia di *food availability* per la popolazione europea, la stabilità delle filiere alimentari e dei sistemi di *food supply* sono stati, insieme a quelle relative al fornimento di medicinali e dispositivi medici, tra le priorità che Governi nazionali ed Unione stessa, hanno cercato di garantire nelle settimane immediatamente successive all'esplosione della pandemia. Il tutto si è tradotto nell'indicazione, tanto ai gestori degli esercizi commerciali, quanto ai consumatori, delle necessarie misure di sicurezza sanitaria da adottare al momento dell'accesso ai locali al fine di evitare, o quantomeno ridurre al

massimo, le possibilità di contagio. Si può dire che, nel suo complesso, tanto l'agricoltura quanto il settore agroalimentare hanno retto l'urto generato dalle misure di *lockdown*¹.

Per quanto tale prima fase della crisi sia stata in parte (colpevolmente) lasciata ad una gestione individuale da parte dei singoli Stati membri, l'Unione ha rapidamente provveduto a porre in essere una serie di misure atte a garantire la continuità di approvvigionamento e volte ad affrontare in particolar modo le problematiche legate: *i*) alla libera circolazione delle derrate alimentari; *ii*) alla gestione della forza lavoro, soprattutto quella stagionale; *iii*) alla necessità di iniezioni di liquidità o all'implementazione di misure di carattere finanziario per sostenere il settore². In merito al primo punto, l'i-

¹ Per quanto la situazione generale si sia ormai riavvicinata alla normalità, appare comunque interessante e per certi versi necessario prendere in considerazione le alterazioni che le abitudini di acquisto dei consumatori europei hanno subito - in termini di categorie di prodotto e di canali di distribuzione alternativi - in risposta alla condizione di chiusura generalizzata di buona parte dei tradizionali canali di distribuzione alimentare (i.e. canale *Horeca*). A titolo di esempio, in Italia, primo Paese UE colpito dall'epidemia di Covid-19, si è registrato, a partire dalla seconda settimana di febbraio, un drastico incremento negli acquisti online e nell'*home delivery*, processo che a marzo, con un aumento del 97%, ha portato quasi al collasso la capacità di gestione della domanda online, compensando parzialmente le perdite dovute alla completa chiusura del canale *Horeca* (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo e Alimentare (ISMEA), *Emergenza Covid-19: Rapporto sulla domanda e sull'offerta dei prodotti alimentari nelle prime settimane di diffusione del virus*, 30 marzo 2020). Simili considerazioni sono valide anche per contesti extra-UE (i.e. Canada), dove le modalità di acquisto online, anche come forma di supporto all'acquisto locale e quindi alla filiera corta, sono sensibilmente aumentate durante il periodo di *lockdown* (J.E. HOBBS, *Food supply chains during the COVID-19 pandemic*, in *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 2020, pp. 1-6; D. BREWIN, *The Impact of COVID-19 on the Grains and Oilseeds Sector*, in *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 2020). Ciononostante, in generale, la grande distribuzione organizzata (GDO) è rimasta il canale di distribuzione preferito dai consumatori, per quanto molte catene siano state forzate a limitare le quantità di acquisto pro-capite per evitare forme di *private storage* che mettessero a rischio la disponibilità di rifornimenti (M. NICOLA *et al.*, *The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review*, in *International Journal of Surgery*, n. 78, 2020, pp. 185-193). Anche per quanto riguarda i cambiamenti di acquisto per categorie di prodotto è stato possibile individuare dei trend globali. In generale si è delineata una preferenza per: *i*) prodotti a lunga scadenza (ad es.: pasta, riso) spesso a fini di creare *stock* privati; *ii*) acquisto di cibi pronti (anche se presto ridimensionatosi); *iii*) ingredienti base per preparazioni domestiche (ad es.: farine, uova, olio, lieviti) (*ibidem*; ISMEA, *op. cit.*). Pur se apprezzabili sotto un punto di vista quantitativo, tali cambiamenti, soprattutto con la parziale riapertura degli esercizi commerciali e del settore della ristorazione, hanno avuto natura temporanea e si sono presto ridimensionati.

² International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-FOOD), *COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions*, April 2020. Per una ricostruzione delle principali problematiche legate alle misure di *lockdown* ed in merito alle difficoltà emerse su scala europea ed internazionale nel primissimo periodo della crisi, si veda L. PETETIN, *The COVID-19 Crisis: An Opportunity to Integrate Food Democracy into Post-Pandemic Food Systems*, in *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11: 2, pp. 326-332.

niziale timore delle possibilità di diffusione del virus tramite il movimento di merci a livello europeo è stato rapidamente smentito soprattutto con la comunicazione degli appropriati accorgimenti da assumere per trattare e sanificare le superfici nonché gli ambienti di transito delle merci³. La Commissione europea ha poi posto in evidenza la necessità che tutti gli Stati membri individuassero degli *internal border-crossing points* per garantire la *trans-European transport network* (TEN-T), ponendo in essere appropriati controlli sanitari tanto sulle merci quanto sul personale addetto al trasporto, evitando ritardi eccessivi che potessero danneggiare le tempistiche di approvvigionamento⁴. Per quanto attiene al lavoro stagionale, tematica rivelatasi poi scottante soprattutto da un punto di vista politico (in particolar modo in Italia⁵), la Commissione ha anche in questo caso adottato delle *guidelines* al fine di dare direttive in termini di libera circolazione dei lavoratori e loro tutela sanitaria sul luogo di lavoro⁶.

Venendo al terzo punto menzionato, centrale per quanto riguarda le tematiche in analisi, successivamente alle primissime settimane di chiusura della maggior parte delle attività produttive, ad emergere è stata l'immediata necessità di forme di supporto ai mercati sulla scia della quale l'Unione ha posto in essere interventi di carattere economico-finanziario a favore dei settori agricoli e agro-alimentari dei singoli Stati membri al fine di arginare gli effetti di breve periodo. L'intervento dell'Unione si è concretizzato tramite il *Coronavirus response investment initiative* (CRII) rapidamente sostituito dal *Coronavirus response investment initiative plus* (CRII+), trasversale ai diversi settori economici, ma sotto l'ombrello del *Fondo europeo agricolo*

³ EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY (EFSA) PRESS RELEASE, *Coronavirus: no evidence that food is a source or transmission route*, 9 March, 2020, <http://www.efsa.europa.eu/en/news/coronavirus-no-evidence-food-source-or-transmission-route>; FDA, *Food Safety and the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*, <https://www.fda.gov/food/food-safety-during-emergencies/food-safety-and-coronavirus-disease-2019-covid-19>.

⁴ EU Commission Communication *on the implementation of the Green Lanes under the Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, Brussels, 23 marzo 2020, COM(2020) 1897 final.

⁵ La questione ha avuto particolare rilevanza mediatica per via della decisione del governo italiano di cogliere l'occasione della crisi per porre in essere una massiccia e contestata – tanto in termini politici quanto nel merito delle modalità di implementazione – regolamentazione di lavoratori irregolari, per la maggior parte extracomunitari. Interessante anche menzionare come in alcuni casi (i.e. Romania) i divieti sui trasferimenti transfrontalieri siano stati temporaneamente sospesi per permettere ai lavoratori di raggiungere gli Stati membri dell'Europa occidentale (ad es.: Germania) <https://www.dw.com/en/germany-drafts-romanian-farm-labor-for-coronavirus-pandemic/a-53066735>.

⁶ EU COMMISSION COMMUNICATION, *Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak*, OJEU, 30 febbraio 2020, C 102 I/12.

per lo sviluppo rurale (FEASR) per quanto concerne l'agricoltura⁷. Il *Coronavirus response investment initiative plus* ha sostanzialmente introdotto⁸: i) un aumento della flessibilità (ad es.: riduzione dei tassi di interesse, agevolazioni nei programmi di pagamento) per gli agricoltori e per i beneficiari delle misure di sviluppo rurale per coprire costi operazionali fino a € 200.000; ii) riallocazioni *ad hoc* di fondi dai programmi di sviluppo rurale nazionali; iii) posticipazione dei report annuali sui piani di sviluppo rurale; iv) facilitazioni nella modifica dei piani di sviluppo rurale. La Commissione ha inoltre promosso ulteriori forme di flessibilità e semplificazione tradotte in prolungamenti delle *deadline* per le *application* ai pagamenti PAC, maggiori anticipazioni dei pagamenti diretti e dei pagamenti di sviluppo rurale ai produttori, riduzione dei controlli di merito al fine di minimizzare le possibilità di contatto fisico, ergo di contagio. In misura ulteriore rispetto ai finanziamenti PAC, è stato poi adottato un nuovo *Temporary Framework*⁹ in materia di aiuti di stato valido per tutto il settore agricolo, offrendo agli agricoltori supporto addizionale entro i limiti di € 100.000 per azienda agricola (e fino a € 800.000 per le compagnie di trasformazione e distribuzione). L'importo può essere poi aumentato tramite la clausola *de minimis* che è stata aumentata a € 20.000-25.000, dando agli agricoltori l'opportunità di ricevere fino a € 125.000 di supporto finanziario¹⁰.

Come si avrà modo di approfondire in seguito, sulla risposta dell'Unione e sui pacchetti di misure messi a disposizione delle economie degli Stati membri si è presto acceso il dibattito politico in merito a quali fossero le priorità da perseguire nella prima fase della crisi ed a quali potessero essere gli strumenti più idonei per poterle realizzare. In particolar modo, in questa prima fase le principali preoccupazioni erano relative ad una mancata convergenza verso le finalità delineate per la PAC 2021-2027, sempre più orientate all'implementazione di un'agricoltura votata alla sostenibilità

⁷ In merito si veda il Comunicato della Commissione del 2 aprile 2020, "Coronavirus: the Commission announces further measures to support the agri-food sector", all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/news/coronavirus-commission-announces-further-measures-support-agri-food-sector-2020-apr-02_en.

⁸ Per una ricostruzione si veda A. MATTHEWS, *Financing emergency aid to address market disruption due to COVID-19*, <http://capreform.eu/financing-emergency-aid-to-address-market-disruption-due-to-covid-19/>, 21 April 2020. Si veda anche il documento realizzato dal Consiglio Europeo: "Covid-19: EU support to agriculture and fisheries" (<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/covid-19-agrifish/>).

⁹ EU COMMISSION COMMUNICATION, *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*, Brussels, 19 marzo 2020, C(2020) 1863 final.

¹⁰ *Ibidem*.

ambientale e climatica¹¹. Dubbi e critiche sono stati sollevati in riferimento alla temporanea esenzione dei requisiti legati al *greening*, alla riduzione dei controlli *on-the-spot*, all'aumento nella flessibilità per l'implementazione del supporto accoppiato volontario così come allo spostamento di risorse tra i Pilastri PAC o alla riallocazione delle misure e delle priorità dei piani di sviluppo rurale¹². L'adozione di queste misure ed il loro eventuale perdurare nel medio e lungo periodo non sembrava infatti supportata da una reale necessità di aumentare la produzione alimentare oppure da una effettiva e giustificata necessità per i produttori di "annacquare" il rispetto dei vincoli ambientali, a prescindere dal periodo di crisi. In altri termini ed al di là della prospettiva di breve periodo, la crisi del Covid-19 non doveva essere un'occasione per compiere "passi indietro" verso sistemi di assistenzialismo esagerati che, per quanto necessari al fine di arginare le immediate problematiche emerse, non potevano trovare giustificazione quale soluzione di stabilità nel medio e lungo periodo. Come già osservato dalla Corte dei conti europea¹³ la situazione creatasi con la crisi del Covid-19 potrebbe rivelarsi propizia per tentare di eradicare criticità esistenti nei mercati agricoli europei. Allo stesso modo, emergono invece le osservazioni di chi ritiene che, a fronte della situazione venutasi a manifestare, la ripresa e gli strumenti identificati per realizzarla non possano non tener conto di circostanze che richiedono una rielaborazione della PAC stessa e delle sue priorità. L'attenzione dell'Unione deve essere rivolta verso la realizzazione di un'agricoltura che sia resiliente e che persegua la sostenibilità nelle sue tre principali dimensioni: ambientale, sociale ed economica¹⁴.

2. Dopo le prime fasi della crisi e con gli effetti economici e sociali che cominciavano ad assumere tratti allarmanti, gli Stati membri hanno raggiunto un accordo per l'implementazione di un piano di supporto che garantisca la stabilità economica, sociale e soprattutto politica dell'Unione¹⁵.

¹¹ European Environmental Bureau (EEB) letter to Commissioner Wojciechowski, *Measures to support farmers in the face of the COVID-19 pandemic*, 1 marzo 2020.

¹² EU Parliament Research Service (EPRS), *Protecting the EU agri-food supply chain in the face of Covid-19*, April 2020.

¹³ EU Court of Auditors Opinion concerning the Commission's proposal for a regulation on transitional provisions relating to the common agricultural policy in the year 2021, OJEU 1.04.2020, 2020/C 109/01, COM(2019) 581 final.

¹⁴ Per una prospettiva sulla crisi del Covid-19 come occasione per implementare una maggiore *food democracy* si rimanda L. PETETIN, *op. cit.*

¹⁵ Le cifre menzionate fanno riferimento a quanto segnalato nei primi documenti programmatici della Commissione europea e sul *Draft budget* elaborato dal Consiglio europeo di luglio 2020 (di cui in seguito). Appare necessario precisare come tutte le cifre cui si fa

Il principale strumento per la ripartenza è stato individuato in un potenziato *Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027*¹⁶, il quale, a seguito della crisi del Covid-19, è stato necessariamente ed ulteriormente rafforzato con l'iniziativa *Next Generation EU* tradottasi nella pianificazione di ingenti interventi economici da parte dell'Unione a sostegno del budget già preventivato. *Next Generation EU* consiste in un massiccio finanziamento di 750 miliardi di Euro (di cui 390 miliardi a fondo perduto e 360 miliardi di prestiti), che unitamente alle risorse da inquadrarsi all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale, metterà a disposizione un totale di 1.850 miliardi di Euro per sostenere gli Stati membri e rilanciare le economie nazionali a seguito della crisi¹⁷.

Tramite il potenziamento introdotto per fronteggiare la crisi del Covid-19, il budget della PAC *post-2020* (343.95 miliardi di Euro) appare aumentato, seppur non di molto, rispetto all'iniziale proposta della Commissione del maggio 2018 (324.3 miliardi di Euro), anche se tale aumento è comunque percepito come insufficiente rispetto alle problematiche da affrontare e, in ogni caso, non arriva a compensare il taglio di bilancio (calcolato nei termini del 10.2%) rispetto al budget 2014-2020¹⁸. Rispetto al totale della capacità di spesa, 258.594 miliardi costituiranno il budget dedicato al I Pilastro e 77.85 miliardi quello del II Pilastro – con ulteriori risorse dedicate a quegli Stati membri «*that faced particular structural challenges in their agriculture sector or which have invested heavily in Pillar II expenditure or which need to transfer higher amounts to Pillar I so as to increase the degree of convergence*»¹⁹. Le risorse dedicate allo sviluppo rurale

riferimento in testo siano da considerarsi indicative in quanto il processo di dibattito politico circa l'effettiva entità delle risorse che verranno messe a disposizione non è ancora terminato. I livelli segnalati e le modalità di erogazione potranno dunque subire variazioni nei prossimi mesi di confronto tra i Governi dei singoli Stati membri ed essere necessariamente rivisti.

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", Bruxelles, 27 maggio 2020, COM(2020) 442 final.

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione", Bruxelles, 27 maggio 2020 COM(2020) 456 final, pp. 5-6. *Next Generation EU*, trasversale ai settori economici dell'Unione, si struttura sulla base di tre pilastri principali i quali mirano a: *i*) rilanciare l'economia dopo la pandemia; *ii*) sostenere gli investimenti privati; *iii*) trarre insegnamenti dalla crisi.

¹⁸ Le cifre, come da documentazione europea, fanno riferimento a livelli di prezzo costanti del 2018.

¹⁹ Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – *Con-*

saranno poi ulteriormente potenziate dalle risorse di Next Generation EU le quali, rispetto all'iniziale cifra di 15 miliardi di Euro, sono state dimezzate a 7.5 miliardi. Come affermato anche dal Consiglio europeo nelle sue Conclusioni «*the MFF (i.e. Multiannual Financial Framework) and the rules governing it remain the basic frame for the Union's budgetary planning and implementation*», mentre le risorse Next Generation EU, date le finalità che perseguono, «*will be significant, focused and limited in time*». Il Consiglio stabilisce anche come sia Next Generation EU che il Quadro Finanziario Pluriennale «*will help transform the EU through its major policies, particularly the European Green Deal, the digital revolution and resilience*»²⁰.

L'erogazione di tali risorse dovrà dunque essere declinata secondo le direttive programmatiche individuate dalla Comunicazione sull'*EU Green Deal*²¹ che, per quanto attiene all'agricoltura europea, comporterà un modellamento della PAC sulla base delle specifiche strategie individuate dalla Commissione ed esplicitate nelle comunicazioni relative alla strategia "Dal produttore al consumatore"²² ed alla strategia sulla Biodiversità per il 2030²³. Le due iniziative condensano infatti numerose linee guida che negli ultimi decenni hanno sempre di più caratterizzato gli indirizzi politici europei in ambito agricolo e agroalimentare. Obiettivo dell'Unione è intervenire sull'agricoltura nella sua totalità, ponendo in luce le possibilità, spesso e volentieri non sfruttate, che essa offre in termini di valorizzazione

clusions, EUCO 10/20, Brussels, 21 July 2020, p. 45. Si veda inoltre il contributo di Farm Europe, "CAP 2021-2027: in response to the crisis, meet more challenges with less budget", 21 July 2020, <https://www.farm-europe.eu/our-works/resilience-en/cap-budget-2021-2027-in-response-to-the-crisis-meet-more-challenges-with-less-budget/>.

²⁰ EUCO 10/20, p. 2.

²¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal Europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019 COM (2019) 640 final.

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente", Bruxelles, 20 maggio 2020 COM (2020) 381 final.

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita", Bruxelles, 20 maggio 2020 COM (2020) 380 final. Sullo stesso piano, ma di minor interesse per la attuale trattazione, sono poste anche la proposta di Regolamento sulla Neutralità Climatica (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il reg. (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima), Bruxelles, 4 marzo 2020 COM (2020) 80 final) e il Piano d'azione per l'Economia Circolare (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare Per un'Europa più pulita e più competitiva", Bruxelles, 11 marzo 2020 COM (2020) 98 final).

della sostenibilità in tutte le sue dimensioni. Le ambizioni europee riguardano tanto il lato della produzione e commercializzazione alimentare, nelle dimensioni di *food security* e *food safety*, quanto il lato del consumo, ponendosi l'obiettivo di sensibilizzare i consumatori europei nei temi delle diete sostenibili, della lotta allo spreco alimentare e della gestione dei rifiuti e, in generale, sugli obiettivi di "alfabetizzazione" alimentare che ormai sono parte integrante delle politiche agricole ed ambientali dell'Unione. I programmi, dopo «aver riportato la biodiversità Europea sulla via della ripresa entro il 2030», mirano a ridurre drasticamente l'impatto dell'agricoltura europea sull'ambiente entro il 2050, ormai *deadline* generale per le politiche ambientali in quanto considerato "punto di non ritorno" per la sostenibilità degli ecosistemi planetari se l'attuale regime di sfruttamento e consumo dei suoli e delle risorse dovesse perdurare. Particolare enfasi viene poi posta sulle possibilità di ritorno economico ancora non sfruttate appieno e rinvenibili nei processi di bioeconomia circolare, nel c.d. "*carbon farming*", nelle energie rinnovabili. Si tratta in altri termini nella formulazione di un nuovo piano di "business verde" che dovrebbe permettere ai produttori agricoli non solo di fornire un maggiore e qualitativamente migliore c.d. "*environmental output*", ma anche di poter monetizzare tale modificato approccio alla propria attività produttiva²⁴.

In generale, l'obiettivo della Commissione, particolarmente attiva in tal senso con la nuova presidenza insediatasi a fine 2019, è la promozione di un vero e proprio cambiamento culturale, il cui decorso di certo non si risolverà nei prossimi anni o nel prossimo periodo di programmazione finanziaria europea, ma interesserà l'agricoltura dell'Unione e, più in generale, la totalità della sua economia, per gli anni a venire²⁵. La strada della sostenibilità e della sostenibilità, per così dire, "quantificabile", sembra un inevitabile punto di arrivo politico per il quale l'Unione mira ad essere apripista e, come posto in evidenza nella stessa Comunicazione sul *Green Deal*, da cui mira a trarre il «vantaggio del pioniere»²⁶. Tale vantaggio, che in

²⁴ COM (2020) 381 final, p. 6 ss. Sull'*EU Green Deal* e, più in generale, sul processo verso la neutralità climatica dell'Unione europea, si veda A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2020, pp. 23-42.

²⁵ Sull'attualità delle tematiche trattate e per quanto attiene ad alcune valutazioni "a caldo" delle risorse *post-Covid* messe in campo dall'Unione, risulta interessante consultare la *web-conferenza* "Agricoltura e sviluppo rurale nel bilancio UE 2021-2027" in cui sono intervenuti numerosi esponenti di categoria nonché l'On. De Castro, Primo Vice-Presidente della Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale. Il video è disponibile su Youtube all'indirizzo: <https://www.youtube.com/watch?v=updoMKDFzIE&feature=youtu.be>.

²⁶ COM (2020) 381 final, p. 5.

termini meramente materiali si traduce in una sostanziale capacità di capitalizzare e monetizzare il ricorso a forme alternative e maggiormente sostenibili di economia, comporterà non solo una rivoluzione nell'approccio al "fare agricoltura", ma anche e soprattutto un drastico cambio di mentalità e di formazione della classe agricola. Con ulteriore decisione rispetto al già marcato cambio di passo avviato negli ultimi 20-30 anni, l'Unione mira a focalizzare l'attenzione della PAC sull'aspetto qualitativo dell'agricoltura, della sua capacità di *produrre environmental goods and services*, nonché sulla possibilità di diversificare il reddito agricolo, offrendo agli agricoltori, che in ogni caso stando alla lettera della Proposta di regolamento devono qualificarsi come *genuine farmers*, di poter costituire fonti di entrate alternative, coesistenti e di diretta derivazione rispetto al "*core business*" della produzione agricola, largamente intesa. Tale cambiamento richiederà, oltre che ingenti risorse economiche per la cui messa a disposizione sembra esserci una effettiva volontà comune tra gli Stati membri e da parte dell'Unione, una capacità di sfruttamento adeguato delle stesse e di adattamento alle diverse necessità che emergeranno tanto a livello locale e/o regionale, quanto a livello di singola azienda agricola per garantire forme di investimento valide e con effetti a lungo termine.

Elemento di forte simbolicità (e fonte di critiche) è senza dubbio la chiara impostazione dell'Unione di non voler scindere l'erogazione e l'attribuzione delle misure economiche delineate per sostenere il settore agricolo, da concomitanti obiettivi di sostenibilità, ambientale e climatica. In altri termini l'impostazione generale nell'attribuzione delle misure viene incanalata in un processo di riforma tanto dell'economia UE, quanto di vera e propria rivoluzione delle politiche agricole europee e dei risultati richiesti ai soggetti beneficiari del sostegno PAC. Tale presa di posizione, pur condivisibile sotto un profilo di impostazione generale, ha sollevato numerosi dubbi e critiche con riferimento tanto all'implementazione delle risorse poste in essere per la ripresa di breve periodo (i.e. Next Generation EU, nella loro entità di massiccio supporto *una tantum*), quanto in merito all'efficacia di quelle per la stabilità di lungo periodo (i.e. la PAC *post-2020*).

2.1 Un ulteriore fattore di cui tenere conto concerne il fatto che la crisi del Covid-19 e le contromisure economiche poste in essere devono essere contestualizzate in un periodo di forte criticità per quanto riguarda l'assetto delle politiche agricole europee essendo la crisi esplosa nel periodo di transizione verso la PAC 2021-2027 con l'aggiunta dell'ormai defi-

nitivo avvio della *Brexit*²⁷. L'attuazione della riforma PAC, preannunciata dalla Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"²⁸, è ufficialmente iniziata con le proposte di Regolamento avanzate dalla Commissione nel giugno 2018²⁹ la cui approvazione e definitiva implementazione, in programma per il 2021, è stata caratterizzata da rallentamenti nel dibattito istituzionale relativi tanto alla definizione del budget per il periodo di riferimento, quanto in merito alle numerose innovazioni di carattere amministrativo che la nuova politica agricola richiederà agli Stati membri. Di conseguenza, a fronte della necessità di garantire un passaggio quanto più fluido possibile tra i due assetti legislativi e di assicurare ai produttori certezza in merito alle regole da applicarsi nel breve e medio termine, la Commissione, con la proposta legislativa del 31 ottobre 2019³⁰, ha introdotto le modalità di prolungamento e adattamento delle di-

²⁷ Pur essendo oltre gli interessi di questo contributo, gli effetti della *Brexit*, tanto in termini di contribuzione al budget europeo, quanto di impatto sulle esportazioni degli Stati membri verso il Regno Unito (Italia *in primis*), si dovranno valutare una volta che il processo di uscita dall'Unione sarà definitivamente in essere e, peraltro, alla luce di nuovi accordi tra Londra e Bruxelles per quanto attiene alle questioni commerciali. Per quanto attiene invece la riforma della PAC, alla luce degli eventi che hanno interessato tanto l'Unione quanto le economie mondiali nei primi mesi del 2020, è necessario tenere conto di diversi elementi.

²⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", Bruxelles, 29 novembre 2017 COM (2017) 713 final.

²⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, Bruxelles, 1 giugno 2018 COM (2018) 392 final.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il reg. (UE) n. 1306/2013 Bruxelles, 1 giugno 2018 COM (2018) 393 final.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle Regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo, Bruxelles, 1 giugno 2018 COM (2018) 394 final.

³⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) nell'anno 2021 e che modifica i regolamenti (UE) n. 228/2013, (UE) n. 229/2013 e (UE) n. 1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la loro distribuzione nell'anno 2021 e i regolamenti (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda le loro risorse e la loro applicabilità nell'anno 2021, Bruxelles, 31 ottobre 2019 COM (2019) 581 final.

sposizioni della PAC 2014-2020 per tutto il periodo 2021, poi ulteriormente allungato a tutto il 2022³¹. La proposta di Regolamento riguarda, in estrema sintesi, un adattamento delle disposizioni relative ai pagamenti diretti con un avvicinamento della convergenza interna alla programmazione per il periodo 2021-2027 ed una gestione della flessibilità tra Pilastri che permetta uno spostamento di risorse “bidirezionale” fino al 15% del massimale nazionale³². Per quanto attiene invece allo sviluppo rurale, la proposta di regolamento mira a tutelare tanto la validità dell’utilizzo di fondi per lo sviluppo rurale per il 2021 permettendo ai programmi di sviluppo implementati nel periodo di prolungamento di proseguire avallando una transizione il più fluida possibile all’interno della PAC 2021-2027³³.

Un primo elemento di critica riguarda dunque proprio la concomitante implementazione delle risorse poste in essere per la ripresa di breve termine con il menzionato periodo di transizione che la PAC sta attraversando. Infatti, mentre le risorse del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale e di Next Generation EU saranno disponibili a partire dal 2021 – con una quota parte già fruibile nel 2020 –, la nuova PAC entrerà in vigore non prima del 2023, con le risorse di Next Generation EU da doversi utilizzare tra il 2022 ed il 2024, lasciando in tal modo il 2021 “scoperto” e supportato solo dalle risorse residuali dell’attuale budget CAP – così come bilanciate dalla Proposta di regolamento di Transizione. Come peraltro stabilito dallo stesso Consiglio europeo³⁴ «*there will be no change to the MFF 2014-2020*» con il Coronavirus Response Investment Initiative ed il Coronavirus Response Investment Initiative Plus quali principali strumenti di risposta di breve periodo alla crisi e con l’eventuale possibilità di finanziarli ulteriormente tramite i programmi di Next Generation EU *ReactEU* e *Recover and Resilience Facility* – il cui 70% di risorse deve essere utilizzato tra il 2021 ed il 2022 ma «*provided they pursue objectives of the respective programmes*». In tal senso sembrerebbe possibile per l’agricoltura europea ricevere finanziamenti dal budget generale di Next Generation EU in quanto “settore strategico”, sfruttando le risorse disponibili a patto che le finalità di spesa di *ReactEU* e di *Recover and Resilience Facility* vengano effettivamente perseguite. qualora questo non fosse possibile ed essendo i prossimi mesi ed il prossimo anno senza dubbio il periodo più critico per la sopravvivenza di molte atti-

³¹ EPRS, *Transitional Provisions for the CAP post-2020*, PE 649.383, April 2020.

³² Artt. 5 e 10, Proposta di regolamento.

³³ Artt. 1, 2, 3 e 8, Proposta di regolamento.

³⁴ EUCO 10/20, p. 9.

vità imprenditoriali agricole – in particolar modo le medio-piccole – sembrerebbe opportuno rendere disponibili anticipatamente le risorse aggiuntive destinate al settore agricolo senza vincolare necessariamente le risorse aggiuntive all'implementazione della nuova PAC³⁵. Tale posizione è stata fortemente supportata dal parlamento europeo il quale sta peraltro tentando di includere le modalità e tempistiche di erogazione delle risorse di Next Generation EU all'interno del definitivo Regolamento di transizione della PAC³⁶.

Un ulteriore elemento attiene poi alla circostanza per la quale le risorse di Next Generation EU sono interamente destinate allo sviluppo rurale. Per quanto alcuni (i.e. i rappresentanti delle organizzazioni dei produttori in Parlamento europeo) sostengano che il totale messo a disposizione sia insufficiente a garantire una effettiva ripresa, il focus principale deve essere posto sulle priorità strategiche di breve periodo da perseguire con tali risorse. In un contesto di rinnovamento *post-2020* della struttura del II Pilastro caratterizzata da una sensibile semplificazione delle sue finalità e programmi da un *ring-fencing* del 30% per quanto attiene alla spesa in materia ambientale e climatica³⁷, lo scopo principale sembra essere quello di capitalizzare al meglio l'investimento finanziario coniugando le finalità climatico-ambientali con un potenziamento strutturale delle strutture agricole, rafforzando così anche la posizione dei produttori sul mercato. Esempi in tale direzione possono essere investimenti nei c.d. “*digital tools and systems*”, nella produzione di biometano dagli allevamenti, nel potenziamento delle bio-economie circolari³⁸. Nella stessa direzione, come chiarito dalla Commissione stessa sia nella Proposta di regolamento sui Piani strategici (art. 13) quanto nella Comunicazione “Dal produttore al consumatore”³⁹, sembra essere la rinnovata attenzione per gli *Agricultural Knowledge and Innovation Systems* (AKIS)⁴⁰ e per le forme di cooperazione e associazionismo interne e trasversali al settore agricolo e agroalimentare. Queste ini-

³⁵ Si veda il contributo di Farm Europe, “The European Recovery Plan: how it should be designed to better support agriculture”, 1 July 2020, <https://www.farm-europe.eu/travaux/the-european-recovery-plan-how-it-should-be-designed-to-better-support-agriculture/>.

³⁶ A. MATTHEWS, *The CAP in the 2021 budget negotiations*, 30th September 2020, <http://capreform.eu/the-cap-in-the-2021-budget-negotiations/>.

³⁷ SWD(2020) 93 final, pp. 12-13.

³⁸ Farm Europe “*The European Recovery Plan...*”, cit. COM(2020) 381 final, p. 6.

³⁹ COM(2020) 381, final, p. 18.

⁴⁰ Sul ruolo degli AKIS e sulla rinnovata centralità ad essi attribuita nella PAC *post-2020* si veda il Reporto EU SCAR AKIS (2019), *Preparing for Future AKIS in Europe*. Brussels, European Commission.

ziative possono infatti svolgere un ruolo centrale innanzitutto aiutando i produttori a “navigare” attraverso la crisi ed a porre in essere le adeguate contromisure per rafforzare le loro strutture produttive e le loro posizioni sul mercato. Inoltre, in vista della nuova PAC, un supporto tecnico specializzato si rivelerà fondamentale per permettere una adeguata realizzazione delle finalità PAC e, allo stesso tempo, per realizzare il sistema di raccolta di informazioni fortemente voluto dalla Commissione per monitorare le performance dei produttori⁴¹. Inoltre, al fine di garantire l’efficacia di tali forme di investimento, si sostiene l’opportunità per un potenziamento dei livelli di co-finanziamento delle misure di sviluppo rurale, con la possibilità di forme di *ring-fencing* rispetto alle forme di investimento menzionate, al fine di alleggerire gli Stati membri di peso finanziario degli investimenti di sviluppo rurale⁴².

Come posto in evidenza dallo stesso Commissario per l’agricoltura Janusz Wojciechowski, «*the CAP wasn’t designed to cope with crises at this scales*»⁴³, di conseguenza un secondo insieme di interventi dovrebbe riguardare nello specifico la stabilità di breve e medio termine dei mercati agricoli europei soprattutto in relazione alla debolezza delle “*safety nets*” – azionabili in caso crisi analoghe alla presente dovessero verificarsi – promuovendo peraltro un più sistematico ricorso a strumenti di gestione del rischio. Per quanto riguarda il primo punto, quale «lezione imparata dalla crisi», la Commissione, come dichiarato nella Comunicazione “Dal produttore al consumatore” – «svilupperà un piano di emergenza da attuare in tempi di crisi per garantire l’approvvigionamento alimentare e la sicurezza dell’approvvigionamento alimentare», il quale prevede un rinnovamento della riserva di crisi per il settore agricolo «in modo da poterne sfruttare appieno il potenziale fin dall’inizio in caso di crisi nei mercati agricoli», nonché l’istituzione di un «meccanismo di risposta alle crisi alimentare, coordinato dalla Commissione, che coinvolgerà gli Stati membri»⁴⁴. A questo specifico scopo sono destinati ulteriori 4 miliardi di Euro del Quadro Finanziario Pluriennale attribuiti al I Pilastro, di cui 1.5 miliardi, come proposto dal

⁴¹ SWD(2020) 93 final, p. 21.

⁴² Si veda A. MATTHEWS, *When the CAP pendulum finally stopped swinging*, 22 July 2020, <http://capreform.eu/when-the-cap-budget-pendulum-finally-stopped-swinging/>. FARM EUROPE, *The European Recovery...*, cit.

⁴³ Si veda l’articolo Euractive.com di G. FORTUNA - N. FOOTE, *EU agri-food puzzled by crisis reserve conundrum*, 7 May 2020, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-agri-food-sector-puzzled-by-crisis-reserve-conundrum/>.

⁴⁴ COM(2020) 381 final, pp. 11-12.

Parlamento, saranno diretti al potenziamento della riserva di crisi della PAC – strumento già introdotto dalla PAC 2014-2020 –, con le restanti risorse da attribuirsi direttamente ai settori maggiormente colpiti dalla crisi (ad es.: vitivinicolo, allevamento)⁴⁵. Sebbene senza un diretto riferimento alla riserva di crisi della PAC, simili disposizioni si rinvencono nelle Conclusioni del Consiglio europeo laddove si afferma che una riserva deve essere istituita e finanziata dal FEAGA «for the purpose of market management or stabilization or in the case of crises affecting the agricultural production or distribution»⁴⁶. In merito al secondo elemento menzionato, ulteriori risorse dovrebbero essere dirette a finanziare i cc.dd. “*crisis management tools*” (ad es.: *climatic insurance, income insurance*) oppure dovrebbero contribuire ad implementare nuovi fondi in grado di potenziare il livello di co-finanziamento europeo a supporto delle misure di *crisis management*⁴⁷. Proprio le modalità di gestione del rischio, con particolare riferimento agli strumenti privatistici, vengono individuate, insieme alle iniziative di consulenza e cooperazione, come strumenti di gestione *ex ante*, e quindi in ottica preventiva, per quanto riguarda possibili crisi dei mercati agricoli⁴⁸. Il tema che ha assunto sempre maggiore rilevanza con la progressiva apertura dei mercati agricoli europei alla liberalizzazione⁴⁹ e che aveva visto una sua decisa valorizzazione con l’attuale assetto della PAC⁵⁰, viene ora riproposto con forza data la situazione di estrema criticità vissuta dai produttori durante i mesi di *lockdown*. Più nello specifico, lo strumento privatistico di gestione del rischio è sempre stato posto in una posizione di secondo piano rispetto all’intervento pubblico diretto che, ancora oggi, viene visto come preferenziale per la risoluzione di problematiche legate a crisi agricole. È proprio in questa direzione che la nuova PAC dovrebbe lavorare, favorendo

⁴⁵ A. MATTHEWS, *When the CAP pendulum...*, cit.; FARM EUROPE, *The European Recovery Plan...*, cit.

⁴⁶ EUCO 10/20, p. 43.

⁴⁷ FARM EUROPE, “The European Recovery Plan...”, cit.

⁴⁸ Per un’analisi approfondita sul punto ed una ricostruzione delle discipline in materia, al di là delle considerazioni relative alla programmazione PAC *post-2020*, si veda S. BOLOGNINI, *Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2020, pp. 167-219.

⁴⁹ Come riportato da BOLOGNINI, il tema era stato posto al centro dell’attenzione in occasione dell’incontro dei Ministri dell’Agricoltura europei tenutosi a Tallin nel settembre 2017 a durante il quale è stato discusso il documento “*Risk management: Empowering our farmers with effective tools to manage risks post 2020*”. Particolare centralità all’interno della discussione, al di là delle varie modalità tecniche di gestione e prevenzione del rischio, era stata posta alla conoscenza e alla diffusione di informazioni ai produttori quale elemento fondamentale per la gestione delle crisi, sistemiche e non, che possono colpire l’agricoltura europea.

⁵⁰ Si vedano gli artt. 36-39, reg. n. 1305/2013.

una emancipazione degli agricoltori da modelli imprenditoriali dipendenti dal finanziamento pubblico e verso modalità maggiormente flessibili e *market-oriented*, che offrano maggiori garanzie di stabilità⁵¹. In tal senso, un ulteriore fronte di finanziamento per le risorse aggiuntive poste in essere dovrebbe essere il menzionato supporto alle forme di cooperazione⁵². Questo si esplica in diverse modalità, ma particolare rilevanza hanno assunto le esplicite previsioni presenti nell'attuale PAC, all'art. 35, reg. n. 1305/2013, che pongono il supporto alle forme di cooperazione quale obiettivo di sviluppo rurale. Si parla in tal senso di stimolo alla cooperazione orizzontale tra produttori (organizzazioni dei produttori), ma anche tra operatori della filiera alimentare ed altri soggetti (Poli, Reti, Gruppi Operativi nell'ambito del Partenariato europeo per l'Innovazione).

3. Se la ripresa di breve periodo e la resilienza dei mercati agricoli (e non) europei è affidata principalmente a Next Generation EU, è sulla nuova PAC che l'attenzione si sposta per quanto riguarda la stabilità di lungo periodo e l'avvio della nuova stagione delle politiche agricole europee. Come brevemente anticipato, la nuova PAC mira a qualificarsi in un certo senso come rivoluzionaria per quanto attiene in particolar modo a due dimensioni della struttura delle politiche agricole che interessano da un lato la rielaborazione del modello di implementazione della PAC stessa con una maggiore libertà d'azione concessa agli Stati membri, dall'altro modificando l'impostazione del sistema di incentivi offerti per il perseguimento di obiettivi ambientali e degli stessi standard individuati come livello minimo richiesto per l'accesso alle forme di sostegno economico. In altri termini, pur rimanendo gli obiettivi di base sostanzialmente inalterati rispetto all'attuale regime in vigore⁵³, a subire sostanziali modifiche sono i meccanismi

⁵¹ S. BOLOGNINI, *op. cit.*

⁵² In tema di associazionismo dei produttori agricoli la bibliografia di riferimento è sicuramente vastissima. Si veda, *ex multis*, e con particolare riferimento al rapporto tra forme di associazionismo e *competition law* europea nonché per un raffronto con la disciplina statunitense, A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, Cacucci Editore, Bari, 2016. Per quanto attiene ai benefici dell'azione cooperativa nel più ampio contesto dell'associazionismo tra produttori agricoli, si veda quanto rilevato da J. FAŁKOWSKI - P. CIAŁAN, *Factors Supporting the Development of Producer Organizations and their Impacts in the Light of Ongoing Changes in Food Supply Chains: A Literature Review*, DG Joint Research Centre, European Commission, 2016.

⁵³ Dichiarati obiettivi per la PAC 2021-2027 sono: *i*) aumentare il contributo dell'agricoltura UE nel mitigare e nell'adattarsi ai cambiamenti climatici; *ii*) migliorare la gestione degli risorse naturali utilizzate in agricoltura (es.: acqua, suolo, aria); *iii*) rinforzare la protezione della biodiversità e degli *ecosystem services*; *iv*) promuovere un'effettiva sostenibilità

atti a concretizzare l'azione ambientale (e non) dell'Unione in sincrono con gli Stati membri. Come posto in evidenza dalla Commissione stessa⁵⁴, appare poi necessario considerare come le proposte di Regolamento della nuova PAC e le innovazioni ivi contenute siano antecedenti all'introduzione tanto del *Green Deal*, quanto, in particolare, delle iniziative “*Dal produttore al consumatore*” e della strategia sulla Biodiversità. Di conseguenza, la futura PAC dovrà tenere conto delle menzionate iniziative ed allo stesso tempo delle ripercussioni della crisi del Covid-19 nel perseguire ed eventualmente rimodulare le proprie finalità.

Lo strumento principale che dovrebbe permettere questo adattamento della PAC consiste nei *Piani strategici PAC*, individuati come strumenti di dialogo e di declinazione degli obiettivi dell'Unione a livello di singoli Stati membri⁵⁵. I Piani strategici, al centro del c.d. “*new delivery model*” della PAC 2021-2027, saranno redatti dagli Stati membri e dovranno indicare, sulla base di un'analisi delle specifiche necessità territoriali supportata da «*well established evidence and data*»⁵⁶, le priorità nazionali da finanziare con le risorse PAC⁵⁷. Si introduce così, per la prima volta, uno strumento di programmazione della PAC unico e trasversale, dovendo infatti gli Stati membri dichiarare tramite i Piani strategici le modalità di sfruttamento delle risorse finanziarie comunitarie erogate per le finalità tanto del I quanto del II Pilastro. La Commissione svolgerà un ruolo di costante controllo in tutte le fasi di vita dei Piani strategici, monitorando la performance delle azioni degli Stati membri sulla base di un comune set di indicatori di risultato che permetteranno modifiche in corso d'opera per riallineare i Piani strategici con gli obiettivi UE ed eventualmente omologarli agli obblighi dell'Unione rispetto ai Trattati WTO. Le principali finalità dei Piani

dei *food systems* in linea con gli interessi sociali legati al cibo ed alla salute (es: protezione degli animali, uso di pesticidi, resistenza agli antimicrobici); *v*) assicurare un equo ritorno economico agli agricoltori ed un miglioramento della loro posizione all'interno delle catene di approvvigionamento.

⁵⁴ Commission Staff Working Document, “Analysis of links between CAP Reform and Green Deal”, Brussels, 20 maggio 2020 SWD(2020) 93 final.

⁵⁵ Per una disamina sul funzionamento dei Piani strategici si veda P. LONDERO, *Il Piano Strategico della PAC: uno strumento di intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni*, in *Agriregioneuropa*, n. 56, Marzo 2019.

⁵⁶ SWD(2020) 93 final, p. 5.

⁵⁷ Il contenuto e la struttura dei piani strategici PAC sono delineati al Titolo V, artt. 91 ss. della *Proposta di regolamento* sopra menzionata, COM(2018), 392 final, Bruxelles 1 giugno 2018. L'elaborazione dei Piani strategici e la motivazione relativa alla gestione delle risorse si baserà sulle cc.dd. “*SWOT analysis*” (i.e.: *strengths, weaknesses, opportunities and threats*), che ogni Stato membro dovrà operare e redigere ponendo in luce le proprie specifiche necessità e peculiarità territoriali sulla base delle quali individuerà le priorità nazionali da perseguire.

strategici e, più in generale del *new delivery model*, sono da un lato aumentare l'autonomia degli Stati membri nell'individuare le proprie priorità da perseguire e valorizzare tramite l'erogazione delle risorse comunitarie, dall'altro permettere alla Commissione di operare un controllo più efficace sull'operato delle singole realtà nazionali orientando sempre di più la PAC verso l'ottenimento di risultati apprezzabili a livello quantitativo. Di più, gli Stati membri, tramite le modalità esplicitate all'interno dei Piani strategici e come sancito dall'art. 92, lett. a), della proposta di regolamento dei Piani strategici, avranno l'obbligo legale di perseguire obiettivi ambientali superiori rispetto a quelli della pianificazione 2014-2020, evitando così dunque ogni tipo di diminuzione nella loro performance ambientale (il c.d. "*backsliding principle*")⁵⁸.

Un secondo elemento di innovazione riguarda invece una rielaborazione generale dei requisiti per quanto riguarda l'eleggibilità per i diritti all'aiuto economico, con il superamento dell'attuale art. 4, lett. c), reg. n. 1307/2013, e l'introduzione della figura dell'"agricoltore vero e proprio" ("*genuine farmer*") la cui più puntuale definizione è, insieme a quelle degli altri elementi essenziali per l'attribuzione delle forme di aiuto, demandata agli Stati membri, in un'ottica di maggiore targetizzazione del supporto dell'Unione a favore dei produttori europei⁵⁹. Pur concedendo un più ampio margine di azione agli Stati membri nella definizione dei concetti/parametri base per l'attribuzione delle risorse, la Commissione ha individuato ed indicato le caratteristiche fondamentali che l'agricoltore vero e proprio deve rispettare per far sí che gli aiuti non vengano concessi a soggetti per i quali «le attività agricole costituiscono soltanto una parte insignificante delle attività economiche complessive o la cui attività principale non è agricola»⁶⁰. In tale solco sembrano inserirsi anche le previsioni relative agli aspetti redistributivi nell'erogazione degli aiuti con un generale tentativo di riduzione degli importi erogati alle imprese di grandi dimensioni a fa-

⁵⁸ SWD (2020) 93 final, p. 17.

⁵⁹ A tale proposito, alla luce dell'art. 4, lett. d) della Proposta di regolamento, si stabilisce che «l'"agricoltore vero e proprio" è definito in modo da garantire che non sia concesso un sostegno a coloro le cui attività agricole costituiscono soltanto una parte insignificante delle attività economiche complessive o la cui attività principale non è agricola, pur non precludendo la possibilità di sostenere gli agricoltori pluriattivi. La definizione consente di definire (...) che siano considerati agricoltori veri e propri sulla base di condizioni quali l'accertamento del reddito, gli input di lavoro in azienda, l'oggetto sociale e/o l'inclusione nei registri».

⁶⁰ Proposta di regolamento COM (2018) 392, art. 4, par. 1, lett. d). Come anticipato, nella recente proposta di riforma per la PAC 2021-2027, quasi tutti i precedenti parametri di riferimento vengono meno (*black list*, principio di significatività e concetto di attività agricola minima).

vore dei piccoli e medi agricoltori, rafforzando ulteriormente il processo di convergenza interna degli aiuti avviata con la precedente versione PAC. Su questo secondo aspetto la Commissione ha decisamente calcato la mano andando da un lato ad incrementare di molto le percentuali di diminuzione delle misure di aiuto che superano una determinata soglia, dall'altro introducendo il c.d. "capping" ed imponendo quindi un tetto massimo ai pagamenti diretti oltre il quale la riduzione dell'aiuto, tenuto conto però del costo del lavoro sostenuto dall'impresa di riferimento, sarà del 100%⁶¹. Le risorse così accantonate potranno poi essere riassegnate da parte dello Stati membri redistribuendole ad altri obiettivi del I Pilastro in particolar modo al sostegno redistributivo complementare al reddito oppure reindirizzandole a fondi destinati alle misure del II Pilastro andando a finanziare le misure di sviluppo rurale. In generale si assiste ad un tentativo di maggiore redistribuzione delle risorse finanziare a disposizione dei singoli Stati membri in un'ottica di maggiore democratizzazione del processo di erogazione degli aiuti e di maggiore supporto alle realtà produttive medio-piccole che, soprattutto nel contesto italiano, caratterizzano il tessuto produttivo agricolo⁶².

Oltre agli aspetti menzionati, il nucleo della PAC 2021-2027, che rimanda direttamente alle direttive delle strategie "Dal produttore al consumatore" e sulla Biodiversità ed in linea con le reiterate dichiarazioni programmatiche in materia⁶³, attiene alle significative proposte di modifica relative alla struttura degli aiuti ambientali del I Pilastro, i quali vengono modificati tramite l'eliminazione e la parziale rielaborazione delle misure del *greening* (artt. 43 ss., reg. n. 1307/2013)⁶⁴. Data la sua scarsa inciden-

⁶¹ Per i riferimenti agli scaglioni di risorse erogate e per le relative percentuali di riduzione dell'aiuto si veda l'art. 15 della Proposta di regolamento COM(2018) 392.

⁶² La necessità è stata dettata dal riconoscimento di come il 20% delle imprese agricole europee ricevesse l'80% delle misure di aiuto a disposizione con un evidente sbilanciamento nell'erogazione delle misure di aiuto. Coldiretti, *Dove sta andando la PAC*, *Ibidem*.

⁶³ Per una panoramica sugli obiettivi ambientali della Commissione si veda il documento della Commissione europea, "The post 2020 Common Agricultural Policy: environmental benefits and simplification", p. 4 ss., reperibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-post-2020-environmental-benefits-simplification.pdf.

⁶⁴ M.R. PUPO D'ANDREA, *Finestra sulla PAC n. 23: le proposte dei regolamenti 2014-2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 27, 2011 e *Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la PAC 2014-2020. Alcune valutazioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, II, p. 651. Sul tema della rielaborazione del *greening* e del rinnovamento degli obblighi di condizionalità ambientale si veda S. MASINI, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, pp. 140-166.

za⁶⁵, il *greening* è stato rielaborato venendo in parte “spalmato” all’interno di rafforzati criteri di condizionalità, in parte riorganizzato tramite l’introduzione della misura volontaria del c.d. “eco-schema”, la cui implementazione si qualifica come volontaria per gli agricoltori, ma la cui introduzione è obbligatoria per gli Stati membri. L’“eco-schema” rappresenta un tentativo di incremento della flessibilità applicativa degli obblighi ambientali da parte della Commissione la quale mira a sgravare le amministrazioni statali e gli agricoltori stessi dal peso burocratico che ad oggi caratterizza l’adozione degli aiuti del *greening*⁶⁶. Allo stesso tempo, l’obiettivo è quello di perseguire un approccio “*bottom-up*”, permettendo di associare le finalità ambientali della PAC all’effettiva realtà operativa delle aziende agricole sul territorio dell’Unione. Gli agricoltori saranno dunque beneficiari di un pagamento annuale aggiuntivo per ettaro qualora si impegnino a perseguire standard che siano però superiori, da un lato rispetto a quelli individuati dai criteri di condizionalità e che vadano oltre i requisiti minimi per l’uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, per il benessere degli animali e per altri requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale e dell’UE, dall’altro alle condizioni per il mantenimento di un’attività agricola minima e non si sovrappongano agli impegni assunti per l’erogazione degli aiuti agro-climatico-ambientali di cui al II Pilastro⁶⁷. Proprio sulla scia delle previsioni

⁶⁵ Si veda innanzitutto la Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 21/2017, *L’inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*. I dubbi erano stati sollevati in merito alla farraginosità del processo burocratico necessario per l’implementazione delle misure del *greening* e la possibilità di incrementare i requisiti di condizionalità, di fatto imponendo in modo ancor più diretto la tutela ambientale agli operatori, era già stata avanzata (essendo peraltro tali norme di per sé obbligatorie e le cui modalità di applicazione non sono perciò demandate alla scelta discrezionale degli Stati membri). Per alcune considerazioni in merito si veda A. POVELLATO, *Il dibattito sul greening e l’agricoltura italiana*, in *Agriregionieuropa*, n. 8, 2013 F. VANNI, *Verso una PAC più verde?*, in *Agriregionieuropa*, n. 38, 2014; F. DE FILIPPIS (a cura di), *La nuova PAC 2014-2020. Un’analisi delle proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, 2012, p. 33 ss. Le condizioni di erogazioni degli aiuti per il *greening* e le entità stesse degli aiuti erano state peraltro state sensibilmente modificate in seguito ad un intenso dibattito in sede istituzionale dell’Unione, smorzando l’approccio maggiormente “interventista” della Commissione europea. In merito si veda F. PIERANGELI, R. SOLAZZO, *La PAC dalle proposte all’accordo. Posizioni a confronto su greening e convergenza interna degli aiuti diretti*, in *Agriregionieuropa*, n. 35, 2013 e T. CASTELLOTTI, *Le consultazioni per l’applicazione della riforma della PAC in alcuni Stati membri dell’UE*, in *Agriregionieuropa*, n. 35, 2013; R. PRETOLANI, *Problematiche applicative del greening: il caso della Lombardia*, in *Agriregionieuropa*, n. 29, 2012.

⁶⁶ Coldiretti, “Dove sta andando la PAC...”, cit., p. 35 ss.

⁶⁷ Art. 28, COM(2018) 392. Commissione Europea “The post 2020 Common Agricultural Policy...”, cit., pp. 5-6. Particolare rilevanza assume la maggiore flessibilità attribuita allo strumento, tanto dal punto di vista dello Stato Membro erogatore che avrebbe la possibilità di determinare l’ammontare delle risorse da destinare e le modalità con cui queste sono

relative agli impegni agro-climatico-ambientali del II Pilastro e data la centralità attribuita all'eco-schema quale principale strumento di implementazione di misure ambientali del I Pilastro, una delle proposte avanzate dalla Commissione mirerebbe a rendere obbligatoria la destinazione di una percentuale di spesa a tali misure (c.d. “*ring-fencing*”), al fine di offrire maggiori garanzie circa la realizzazione di un rafforzato impegno ambientale⁶⁸.

Se da un lato la Commissione ha voluto alleggerire il carico burocratico e l'elemento di obbligatorietà a carico dei produttori, dall'altro, come menzionato, ha di fatto incrementato il livello dei criteri di condizionalità i quali, rispetto alla precedente versione della PAC, risultano decisamente irrobustiti⁶⁹. In tal modo l'elemento di obbligatorietà “perso” con l'introduzione dell'eco-schema viene di fatto recuperato grazie al rafforzamento della condizionalità la quale, per sua stessa natura, ha carattere obbligatorio e mira a garantire in certo qual senso una performance ambientale minima da parte degli agricoltori⁷⁰.

elargite, quanto dal punto di vista del soggetto beneficiario che si ritroverebbe ad affrontare un impegno (in termini di *commitment* al piano di erogazione determinato a livello statale) su base annuale e non pluriennale come attualmente previsto. In tal modo l'agricoltore potrebbe approssicare l'implementazione dell'eco-schema come un “*one year trial*” avendo la possibilità di modificare gli impegni assunti in corso d'opera, naturalmente con il consenso e l'approvazione della Commissione.

⁶⁸ SWD(2020) 93 final, p. 18.

⁶⁹ Artt. 11 ss., COM(2018) 392. Per uno schematico riferimento alla nuova stesura dei Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO) e delle Buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) si veda la tabella di p. 42 del documento Coldiretti, “Dove sta andando la PAC...”, cit.; Commissione europea “The post 2020 Common Agricultural Policy...”, cit., p. 7 ss. Da un punto di vista operativo i menzionati CGO e le BCAA aumentano in numero rispettivamente da 13 a 16 e da 6 a 10, inglobando appunto obblighi precedentemente previsti dalla normativa riferita al *greening* e andando a definire una base di tutela ambientale minima che deve rappresentare un punto di riferimento per obiettivi più ambiziosi.

⁷⁰ La condizionalità degli aiuti, relativa tanto a quelli *ex reg.* n. 1307 quanto ad alcuni *ex reg.* nn. 1308 e 1305, è disciplinata dal reg. n. 1306/2013, agli artt. 91-101. Si fa riferimento ai cc.dd. “criteri di gestione obbligatori” (art. 93) con riferimento ai settori: *a*) ambiente, cambiamento climatico e buone condizioni agronomiche del terreno; *b*) sanità pubblica, salute delle piante e degli animali; *c*) benessere degli animali». Particolarmente significativo è il collegamento istituito tra il rispetto dei criteri di gestione obbligatori e la ricezione dell'aiuto. Il reg. n. 1306, all'art. 91, prevede, in caso di mancata osservanza delle regole di condizionalità, l'applicazione di una sanzione amministrativa che può consistere nella riduzione o addirittura nell'esclusione dei pagamenti qualora venga provata l'inadempienza del richiedente aiuto. L'erogazione delle forme di aiuto dirette è concessa solo a seguito della verifica del rispetto di determinati obblighi da parte dei beneficiari. Analogamente alla precedente versione, la proposta di riforma prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa per i beneficiari degli aiuti il cui operato non sia conforme ai *Criteri di Gestione Obbligatoria* (CGO) e alle *Norme per il mantenimento in Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali* (BCAA) dei terreni con specifico riferimento a tre settori: clima e ambiente, salute pubblica, salute degli animali e delle piante e benessere degli animali.

La semplificazione e razionalizzazione dell'azione PAC caratterizza anche le misure del II Pilastro. Si ha quindi un passaggio dal precedente assetto basato su 6 priorità e 18 focus area ad un nuovo sistema caratterizzato invece da 3 obiettivi generali e 9 obiettivi specifici da integrarsi con il I Pilastro⁷¹. I tre obiettivi generali hanno il dichiarato fine di promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato, che supporti e potenzi la protezione ambientale e l'azione per il clima contribuendo agli obiettivi ambientali e climatici dell'Unione europea e rafforzando il tessuto socio-economico delle zone rurali. Tali obiettivi vengono poi integrati e declinati in base ai 9 obiettivi specifici (per i quali, per ragione di sintesi, si rimanda alla bibliografia in nota) e che a loro volta perseguono linee di applicazione legate al rafforzamento della competitività delle imprese ed i rapporti di filiera, alla mitigazione dei cambiamenti climatici, allo sviluppo sostenibile ambientale e alla tutela del paesaggio, nonché al sostegno all'occupazione e all'inclusione sociale⁷². Anche sotto il profilo delle misure e degli interventi previsti si denota una netta semplificazione con la previsione di 8 gruppi di interventi nella versione 2021-2027 rispetto ai 20 della precedente, con l'attenzione rivolta ancora una volta ai risultati e all'efficacia delle misure che potranno essere delineate con maggiore autonomia dagli Stati membri, pur sempre sulla base di più stringenti obiettivi delineati a livello europeo⁷³. Assoluta centralità manterranno i pagamenti per gli impegni agro-climatico-ambientali i quali saranno erogati, analogamente a quelli dell'eco-schema, a seguito di iniziative da parte degli agricoltori o, in questo caso, di altri beneficiari, che pongano in essere misure che superino i requisiti minimi richiesti di cui sopra ma che, a differenza delle misure ex I Pilastro, prevedano impegni del di durata non inferiore ai 5/7 anni⁷⁴.

Come menzionato in precedenza, oltre agli impegni ambientali a cui gli Stati membri saranno comunque obbligati a destinare il 30% delle risorse del II Pilastro e alla luce degli interventi UE in risposta alla crisi del Covid-19, particolare attenzione merita il rinnovato interesse – di cui anche al paragrafo precedente - per le forme di supporto e consulenza alle strutture agricole. Uno dei principali fattori di rallentamento per quanto attiene

⁷¹ Per una rappresentazione sintetica dei due assetti descritti si veda Coldiretti, "Dove sta andando la PAC...", cit., p. 47 ss.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ SWD (2020) 93 final, pp. 12-13. In tema di sviluppo rurale e con specifico riferimento ai contratti agro-ambientali, si veda il recente contributo di P. LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, pp. 68-101.

all'implementazione delle misure PAC nonché ad un loro inefficiente sfruttamento, attiene al gap informativo che colpisce gli agricoltori, in particolar modo i medio-piccoli. A tal proposito, l'esplicito riferimento da parte del legislatore europeo, tanto nelle proposte di Regolamento quanto nel documento "Dal produttore al consumatore"⁷⁵, agli *Agricultural Knowledge and Innovation Systems* ed ai programmi di cooperazione, pone in evidenza la particolare attenzione che l'Unione pone sullo sviluppo rurale e sul potenziamento nella diffusione di conoscenza e, più in generale, *best practices* amministrative. Lo scopo legato al potenziamento di tali iniziative ed alla esplicitata necessità per gli Stati membri di aumentare il finanziamento in tale direzione, è dichiaratamente duplice: da un lato supportare gli agricoltori nella fase di transizione e nell'acquisizione delle competenze necessarie al perseguimento delle finalità delineate dalla PAC, dall'altro porre in essere un sistema di raccolta dati che permetta la costituzione di database relativi alle performance agricole, tanto a livello di singoli Stati membri quanto a livello comunitario, in modo tale da poter effettuare un monitoraggio costante ed efficace ed effettivamente realizzare un sistema di verifica circa gli obiettivi concretamente raggiunti. Come peraltro indicato dall'art. 129 della Proposta di regolamento sui Piani strategici, «gli Stati membri forniscono alla Commissione tutte le informazioni necessarie per il monitoraggio e la valutazione della PAC» specificando poi come «i dati necessari per gli indicatori di contesto e di impatto provengono in primo luogo da fonti di dati consolidate, quali la rete d'informazione contabile agricola ed Eurostat». Sempre sulla scia dell'importanza data alla raccolta di dati attendibili, la Commissione avanzerà una proposta normativa per convertire il *Farm Accountancy Data Network* nel *Farm Sustainability Data Network* al fine di raccogliere informazioni e dati relativi agli obiettivi alle varie strategie UE e offrire feedback agli agricoltori che sceglieranno di partecipare al sistema di raccolta dati⁷⁶.

4. Tanto la ripresa del settore quanto l'implementazione delle linee politiche dell'Unione si dovranno concretizzare tramite la struttura della nuova PAC, caratterizzata, come sopra descritto, dal *new delivery model* ed in particolare dall'introduzione dei Piani strategici quale strumento principale di pianificazione e controllo. Al di là delle perplessità sollevate circa l'approccio nella gestione delle conseguenze della crisi del Covid-19, le cri-

⁷⁵ COM (2020) 381, final, p. 18.

⁷⁶ SWD(2020) 93 final, pp. 21.

tiche relative al nuovo sistema PAC ed alla sua efficacia erano già emerse in tempi pre-crisi⁷⁷ e, alla luce dei recenti sviluppi, permangono. La PAC *post-2020* è stata infatti criticata sin dalla proposta della Commissione risalente a giugno 2018 principalmente per la mancanza di effettive innovazioni con particolare riferimento alle ambizioni in materia di tutela ambientale e climatica. A tal proposito, come anche le recenti Comunicazioni della Commissione sul *Green Deal* e la “Dal produttore al consumatore”, le previsioni contenute nella Proposta di regolamento sui Piani strategici mantengono tratti di fatto programmatici, ponendo ambiziosi obiettivi verso una maggiore misurabilità dei risultati della PAC, ma rimanendo comunque vaghe in merito alle concrete modalità per perseguirli e, soprattutto, in merito ad indicatori in grado di effettuare un efficace *assessment* circa i risultati ottenuti⁷⁸. La Commissione sembra infatti, in un certo senso, fare (forse troppo) affidamento sull’iniziativa degli Stati membri e sulla loro rinnovata autonomia, sperando che siano questi, tramite lo strumento dei Piani strategici, ad individuare le modalità, necessariamente “customizzate”, per concretizzare gli obiettivi generali delineati dall’Unione⁷⁹. In particolare, per quanto il *new delivery model* possa essere considerato promettente sotto il profilo della flessibilità che si concede agli Stati membri nel declinare gli obiettivi PAC sul proprio territorio, ad essere posta in seria discussione è l’effettiva concretezza ed efficacia del sistema proposto. Più nello specifico, i dubbi emergono in relazione alla concreta *accountability* del sistema che si dovrebbe delineare con la stesura dei Piani strategici, temendo che esso possa portare ad una sorta di “disgregazione” della PAC a fronte, da un lato, delle diverse capacità amministrative degli Stati membri, dall’altro delle diverse propensioni ed interessi nazionali e/o regionali a perseguire obiettivi ambientali e di sviluppo rurale soprattutto a fronte del menzionato potenziamento di autonomia decisionale posto in capo agli Stati membri dalla nuova PAC.

Buona parte delle critiche sono rivolte alla presunta scarsa efficacia che la nuova PAC sortirà in termini di risultati ambientali perseguiti⁸⁰. Pur es-

⁷⁷ Si veda in particolare il Parere della Corte dei conti europea, n. 7/2018 sulle proposte della Commissione di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo successivo al 2020, in *Guue* del 1° febbraio 2019, C 41/1.

⁷⁸ In ottica di analisi critica per quanto attiene alla PAC *post-2020*, con particolare riferimento alla capacità di *assessment* quantitativo della nuova politica agricola, si veda G. PE’ER *et al.*, *A Greener Path for the EU Common Agricultural Policy*, in *Science*, 365 (6452), pp. 449-451.

⁷⁹ Parere della Corte dei conti europea, n. 7/2018, punto 3.

⁸⁰ In estrema sintesi, le critiche rivolte in tal senso riguardano innanzitutto la circo-

sendo il fronte della tutela ambientale e climatica uno dei principali cavalli di battaglia della PAC *post*-2020 per quanto riguarda l'assetto delle politiche agricole europee nei prossimi anni, un suo approfondimento va oltre gli interessi della presente trattazione. In merito, basti solo accennare come la Commissione stessa riconosce alcune considerevoli debolezze che la nuo-

stanza per la quale la tipologia di strumenti a disposizione rimane inalterata e, di fatto, le amministrazioni nazionali potrebbero limitarsi a costruire i propri Piani strategici attorno alle azioni già poste in essere senza effettivamente migliorare la propria *performance*. Inoltre, tanto il nuovo eco-schema quanto gli impegni ambientali del II Pilastro si qualificano come misure di introduzione obbligatoria per gli Stati membri ma di adesione facoltativa per gli agricoltori, elemento che non offre di certo garanzie circa un aumento dei risultati ambientali ottenuti o circa un innalzamento della qualità degli stessi. Come menzionato, tali risorse vengono erogate qualora gli agricoltori (o altri beneficiari nel caso delle misure del II Pilastro) pongano in essere misure ambientali che superino la soglia minima individuata dall'UE, il che richiede naturalmente una capacità d'azione dell'impresa agricola che non è scontato sia diffusa sul territorio tanto dello Stato Membro quanto dell'Unione e che richiede quindi mezzi e risorse (economiche e di *know-how*) adeguate. Inoltre, la cultura e la sensibilità dei singoli Stati membri per le questioni ambientali è sicuramente variegata - il che può anche dipendere dalla menzionata differente capacità gestionale delle amministrazioni nazionali - di conseguenza a parità di finalità generali fissate dall'UE, tanto le modalità quanto gli obiettivi effettivamente perseguiti potrebbero essere altamente eterogenei sul territorio dell'Unione (si veda M.R. PUPO D'ANDREA, *Il punto sulla riforma della PAC dopo il 2020*, in *Agriregioneuropa*, n. 56, Marzo 2019).

Sul punto, con specifico riferimento ai parametri di tutela della "agro-biodiversità", si veda il contributo di M. BRUNORI, *Which pathways for agrobiodiversity in the new CAP reform?*, in *Diritto Agroalimentare*, n. 2, 2020, pp. 277-294. Tra le numerose voci che denunciano una (annunciata) inefficacia della nuova PAC, ha assunto notevole importanza una dichiarazione firmata da 3.600 scienziati i quali suggeriscono 10 punti attorno ai quali ristrutturare la PAC al fine di renderla effettivamente sostenibile, resiliente e *result-oriented* (G. PE'ER *et al.*, *Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges*, in *People and Nature*, 2020, 2, pp. 305-316). Le proposte suggeriscono di: 1) trasformare i pagamenti diretti in pagamenti per *public goods*, in particolar modo abolendo i pagamenti accoppiati a favore di sistemi di produzione intensiva con alte emissioni di GHG ma bassa produzione di *public goods*; 2) offrire sufficiente supporto economico per una efficace azione di mitigazione dei cambiamenti climatici; 3) offrire supporto sufficiente a strumenti che permettano di tutelare la biodiversità e gli ecosistemi (ad es.: tramite il menzionato *ring-fencing* per le misure agro-climatico-ambientali e per il nuovo eco-schema); 4) promuovere approcci innovativi per delineare ed implementare misure che affrontino le sfide ambientali (ad es.: collegando gli aiuti ambientali del I Pilastro ai risultati effettivamente ottenuti); 5) rafforzare la pianificazione territoriale e forme di implementazione collaborativa di misure paesaggistiche; 6) richiedere agli Stati membri di determinare obiettivi S.M.A.R.T. (*specific, measurable, ambitious, realistic and time-bound*) nei loro Piani strategici; 7) rivedere i set di indicatori per la performance dei produttori «*opening the indicators' list to scientific evaluation and participation and clarifying the (currently non-transparent) process of updating the indicators would pave the way for future improvements of the indicator framework*»; 8) rafforzare il monitoraggio e l'*enforcement* delle misure ambientali, in particolar modo facendo sì che i *policymakers* ricevano dati e informazioni in maggior numero e di maggior qualità; 9) identificare e affrontare l'impatto globale della PAC in particolar modo nel Sud del mondo; 10) migliorare il sistema di *governance* della PAC e la sua riforma, aumentando la trasparenza e combattendo i possibili conflitti di interesse.

va PAC presenta e che devono essere affrontate ed eliminate. Per citarne qualcuna, si riporta: 1) la menzionata assenza di forme di *ring-fencing* per la spesa relativa all'eco-schema e la mancanza di riferimenti alla tutela degli animali all'interno dei criteri di condizionalità; 2) l'effettivo rischio di un annacquamento di alcuni elementi chiave (ad es.: la condizionalità) nel processo di co-decisione che porterà alla versione finale della PAC; 3) la reale efficacia di un monitoraggio costante da parte della Commissione sulla coerenza dei Piani strategici degli Stati membri rispetto alle finalità delineate nelle Comunicazioni "*Dal produttore al consumatore*" e sulla Biodiversità⁸¹.

A risultare di maggiore interesse sono invece gli aspetti relativi al cambiamento amministrativo che la nuova PAC richiederà agli Stati membri, soprattutto in virtù della attuale situazione di incertezza che presumibilmente caratterizzerà anche il prossimo futuro dei mercati europei, agricoli e non.

La complessità di riforma che l'introduzione dei Piani strategici metterà infatti sicuramente alla prova molti Stati membri – la necessità di slittamento della riforma ne è testimonianza – che vedranno nettamente aumentato il carico di lavoro per le amministrazioni nazionali e/o regionali, le quali dovranno essere a loro volta opportunamente supportate per garantire un omogeneo processo di transizione verso il nuovo modello⁸². Gli Stati membri saranno verosimilmente chiamati a rivedere le proprie organizzazioni interne soprattutto a livello di suddivisione delle responsabilità in merito al perseguimento degli obiettivi PAC⁸³. Tale processo richiederà la stesura di una normativa precisa e puntuale che ponga in essere dinamiche decisionali efficaci pronte a rispondere alla nuova struttura delle politiche agricole basata sui risultati. Sotto tale profilo, la menzionata intensificazione ed il potenziamento dei servizi di consulenza agricola al fine di supportare i produttori nel perseguimento degli obiettivi PAC, renderà necessari investimenti significativi per gli Stati membri sui quali ricadrà peraltro la responsabilità circa il raggiungimento dei risultati richiesti⁸⁴. Significativo e simbolico del nuovo grado di complessità che la struttura basata sui Piani strategici richiederà, è la previsione per la quale gli Stati membri dovranno

⁸¹ SWD (2020) 93 final, p. 18 ss. Si veda anche C. NYSENS, *The European Commission must not greenwash the Common Agricultural Policy*, 9 July 2020, <http://capreform.eu/the-european-commission-must-not-greenwash-the-common-agricultural-policy/>.

⁸² Sul punto si veda F. SOTTE, *Riflessioni sulla PAC nel futuro dell'UE*, in *Agriregionieuropa*, n. 56, Marzo 2019.

⁸³ M.R. PUPO D'ANDREA, *op. cit.*

⁸⁴ Sul punto si veda la ricostruzione di CANFORA I., *La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi. Conclusioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, pp. 298-310.

istituire una «Autorità di gestione dei Piani strategici della PAC» ed un «Comitato che monitori l'applicazione dei Piani strategici della PAC»⁸⁵. La semplificazione della PAC potrebbe quindi essere effettivamente tale solo per la Commissione stessa e non tanto per gli Stati membri (quantomeno in un primo periodo)⁸⁶. In tal senso si è parlato infatti di “*amministrativizzazione*” dell'agricoltura⁸⁷, volendo descrivere l'aumento del numero di adempimenti e aspetti procedurali a cui le amministrazioni degli Stati membri saranno sottoposte nella redazione dei Piani strategici la cui approvazione rimane in ogni caso demandata al controllo della Commissione europea. Strettamente legata al tema dell'*amministrativizzazione* dell'agricoltura è poi la questione relativa alla modifica delle logiche di finanziamento, ora spostate, come anticipato, su logiche *result-oriented*. Pur essendo giustificato da una lotta all'assistenzialismo e da anni promosso in particolar modo dalle correnti politiche più propense a logiche agricole *market-oriented*, l'orientamento ai risultati di fatto capovolge le logiche su cui le prerogative di erogazione degli aiuti si basano dal momento che questi, tramite il sistema degli indicatori, verranno attribuiti non più in base al rispetto dei criteri di conformità, ma appunto sulla base del risultato ottenuto⁸⁸. La conseguenza sarà verosimilmente una propensione all’“*environmental commitment*” da parte delle imprese agricole di carattere “*aziendalistico*”⁸⁹ dal momento che l'entità dei finanziamenti dipenderà dal conseguimento dei risultati. Certo è che questa “corsa ai risultati” dovrà essere opportunamente monitorata dalla Commissione, onde evitare distorsioni rispetto a quelli che saranno i rafforzati criteri di condizionalità da rispettare, oltre ai parametri soggettivi e oggettivi per la percezione delle misure di aiuto.

Rovescio della medaglia rispetto all'aumento di carico amministrativo e burocratico per quanto concerne l'implementazione della PAC, consiste in un (forse non equivalente) aumento di autonomia decisionale degli Stati membri nel definire priorità da perseguire e modalità di realizzazione che meglio si adattano alle proprie realtà regionali e locali in quella che è stata presentata come una piena valorizzazione del principio di sussidiarietà ex

⁸⁵ Si vedano rispettivamente gli artt. 110 e 111, COM(2018) 392 final.

⁸⁶ M.R. PUPO D'ANDREA, *op. cit.* Allo stesso modo M. GOLDONI, *Introduzione al convegno “La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi”*, 19 e 20 dicembre 2019 – Verona, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 14, nonché, con un accento sul caso italiano, A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 38.

⁸⁷ F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, pp. 61-63.

⁸⁸ I. CANFORA, *La politica agricola comune...*, cit., p. 301.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 302.

art. 5 TFUE. Il rischio in tal senso è quello che la nuova struttura “*rinazionalizzata*” della PAC ed una eventuale mancanza di puntualità e precisione nella finalità da perseguire conducano ad una disgregazione della PAC stessa nella misura in cui ogni Stato membro finirebbe per delineare una sua peculiare politica agricola⁹⁰, portando ad una perdita della PAC quale “politica di settore”⁹¹ – in tal senso “orizzontale” ai vari Stati membri – ed un suo mutamento in mera risorsa erogatrice di fondi per la costituzione di singole politiche nazionali, pur ispirate a principi comuni definiti a livello europeo. La pericolosità in tal senso è connessa ad un processo di pianificazione e, più urgentemente, di ripresa dell’agricoltura europea che risulti slegato e caratterizzato da iniziative individuali e focalizzate territorialmente, laddove si richiede una reazione univoca e guidata da un indirizzo unico, pur declinabile in base a peculiarità locali.

5. La reazione dell’Unione alle conseguenze della crisi del Covid-19 sull’agricoltura e sul settore agro-alimentare ha posto in luce – o riconfermato – quale sia la visione a livello comunitario relativamente alle priorità da perseguirsi per il tramite della PAC e, più in generale, quale sia la natura che l’agricoltura europea debba assumere in futuro. L’instabilità e l’incertezza generatesi, non hanno smosso la Commissione dai suoi obiettivi programmatici. Per quanto l’impatto del Covid-19 sull’agricoltura europea sia stato più volte menzionato e riconosciuto quale effettiva problematica che ha presentato (e quasi certamente presenterà) ricadute di carattere socio-economico nel lungo termine, non sembrano essere state prese, al momento, contromisure che tengano effettivamente conto di quelli che possono essere gli effetti sulla produzione alimentare e sulla sostenibilità (prettamente economica) dell’attuale sistema di approvvigionamento europeo. Sotto questo profilo infatti la direzione intrapresa dall’Unione sembra rimanere sulla falsa riga delle direttive già delineate per il passaggio alla nuova PAC la quale, come più volte ricordato, sposta decisamente l’attenzione sulla dimensione di sostenibilità e resilienza dell’agricoltura europea, ponendo su un secondo piano l’aspetto della produzione e della produttività rispetto a quanto si era potuto osservare per la PAC 2014-2020. Tale mutamento appare evidente se si nota innanzitutto la mancanza, all’interno delle Proposte di Regolamento della PAC *post-2020*, di espliciti riferimenti agli obiettivi di

⁹⁰ F. SOTTE, *op. cit.*

⁹¹ Coldiretti, “*Dove sta andando la PAC. Le proposte legislative della Commissione per la PAC 2021-2021*”, Giugno 2018, p. 63 ss.

food security storicamente delineati dall'art. 39 TFUE. Simboliche a tal proposito sono la menzionata introduzione della figura dell'“*agricoltore vero e proprio*” e la modifica sostanziale nella definizione di “*attività agricola*”, le quali risultano spogliate di effettivi riferimenti alla produttività ed allo svolgimento di attività agricola produttiva, apparentemente incanalando il supporto economico verso posizioni di rendita che valorizzano uno *status* e non una attività effettivamente svolta – peraltro in netta controtendenza rispetto alle disposizioni della PAC 2014-2020⁹².

Come è stato fatto notare⁹³, nulla si è poi detto in merito alla possibilità di puntare ad una maggiore indipendenza dell'Unione in materia di produzione di *commodities*, per le quali gli Stati membri dipendono fortemente dalla continuità di flussi di importazioni extra-UE e che, dovesse verificarsi una crisi analoga a quella di marzo 2020, potrebbero subire la sorte di mascherine e dispositivi medici assenti sul mercato in quanto prodotti in base alle logiche della delocalizzazione – in tal caso le conseguenze di una nuova crisi simile a quella attuale potrebbero assumere dimensioni ben più allarmanti e drammatiche⁹⁴. Le considerazioni relative a possibili stimoli, anche di carattere economico, verso un aumento della produzione appaiono sicuramente in controtendenza rispetto al trend che ha caratterizzato la PAC nell'ultimo trentennio di decisa liberalizzazione e di aiuto disaccoppiato. Ciononostante, le problematiche relative alla (in) dipendenza dell'Unione in termini di disponibilità di *commodities* agricole rischia di rivelarsi un elemento di lotta economica e politica nel prossimo futuro e necessita di essere preso in considerazione da parte delle istituzioni europee. Uno degli insegnamenti da trarsi dalla crisi del Covid-19 riguarda sicuramente la necessità per l'Europa di porre ulteriore attenzione alle conseguenze che la globalizzazione delle economie e la liberalizzazione dei mercati agricoli può avere in termini di livelli di sicurezza alimentare, da intendersi nella doppia accezione di *food safety* e *food security*. Come dichiarato dalla Commissione in apertura della Comunicazione “Dal produttore al consumatore”, la recente crisi di ha reso «estremamente consapevoli delle interrelazioni tra la nostra salute, gli ecosistemi, le catene di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del pianeta»⁹⁵ e di come tali interrelazioni possano porta-

⁹² F. ALBISINNI, *op. cit.*, pp. 59-60.

⁹³ L. COSTATO, *Trattati europei e politica agricola comune: una lezione da riscoprire*, in *Riv. dir. alim.*, Anno XIII, n. 4, 2019 (Editoriale).

⁹⁴ Farm Europe, “*The EU needs a new agriculture trade policy*”, 18 June 2020, <https://www.farm-europe.eu/travaux/the-eu-needs-a-new-agriculture-trade-policy/>.

⁹⁵ COM (2020) 381 final, p. 2.

re rischi di natura sistemica che vanno ben oltre gli effetti si potrebbe dire “classici” dello sfruttamento eccessivo del suolo. L’attenzione dell’Unione e, più ad ampio spettro, delle Nazioni Unite è infatti sempre più rivolta ai rischi dei cc.dd. “*zoonotic diseases*”⁹⁶ – di cui il Covid-19 potrebbe verosimilmente essere manifestazione – causati dalla mancanza di controlli qualitativi sulla produzione, dalla scarsa cura per la salute ed il benessere degli animali e generalizzati da una modifica su scala globale delle tendenze di consumo delle popolazioni mondiali, con specifico riferimento a quelle dei cc.dd. “*Paesi in via di sviluppo*”. Questi fattori, lungi dal caratterizzare solamente o totalmente l’agricoltura dell’Unione, sono propri dei sistemi di produzione globali e necessitano di essere affrontati quale fenomeno globale, con una soluzione globale. Per quanto infatti la legislazione europea sia avanzata in termini di livelli di *food safety*, il fabbisogno dei consumatori europei e, soprattutto, quello di buona parte del settore agro-alimentare dell’Unione, dipende da prodotti di importazione extra-UE che non sono sottoposti a controlli qualitativi equivalenti. Le ripercussioni di tale circostanza sono numerose e ben note al legislatore europeo, concretizzandosi principalmente in maggiori costi di produzione per i produttori europei – vincolati anche al rispetto di normativa giuslavoristica spesso e volentieri sconosciuta in molte realtà extra-UE – e, conseguentemente, in un maggior prezzo del prodotto per il consumatore. Ebbene si potrebbe osservare come, non potendosi praticare la strada dell’autarchia, uno dei principali insegnamenti che si possono trarre dalla crisi riguarda proprio la necessità di lavorare in direzione di un *international level playing field* per quanto riguarda gli *environmental and climate commitments* e di conseguenza i livelli di *food safety* che devono essere richiesti ai *partner* commerciali⁹⁷. Come anche esplicitato nella Comunicazione “Dal produttore al consumatore”, l’Unione deve mirare a «rafforzare la cooperazione con i Paesi terzi e a ottene-

⁹⁶ A tal proposito si veda il recente UN Report, stilato sulla scia dello scoppio della crisi Covid-19 il quale pone l’accento sull’aumento di rischio delle *zoonotic diseases* connesso ad uno sfruttamento incontrollato delle risorse naturali a scopi agricoli (United Nations Environment Programme and International Livestock Research Institute, “Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission”. 2020, Nairobi, Kenya. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32316/ZP.pdf?sequence=1&isAllowed=y>). Il Report individua sette principale *anthropogenic drivers* che possono causare l’emergere di fenomeni epidemici. Questi fanno riferimento a: «1) *increasing demand for animal protein*; 2) *unsustainable agricultural intensification*; 3) *increased use and exploitation of wildlife*; 4) *unsustainable utilization of natural resources accelerated by urbanization, land use change and extractive industries*; 5) *travel and transportation*; 6) *changes in food supply chains*; 7) *climate change*» (p. 15).

⁹⁷ Far Europe, “*The EU needs a new ...*”, *op. cit.*

re da parte loro impegni ambiziosi in settori chiave quali il benessere degli animali, l'uso dei pesticidi e la lotta contro la resistenza antimicrobica»⁹⁸.

È dunque sull'interrelazione tra obiettivi di *food security* e *food safety* che il futuro della PAC si reggerà e dipenderà direttamente da quali saranno i livelli di standard qualitativi che prevarranno nelle trattazioni internazionali⁹⁹. La crisi del Covid-19 ha in un certo senso esaltato la fragilità di tali equilibri testimoniando come nonostante gli avanzamenti del mondo della tecnica, l'umanità abbia un controllo ancora limitato sulle conseguenze che regimi di insostenibilità possano generare. Di conseguenza, l'attenzione dell'Unione (e del mondo intero), ancor prima che sulla stabilità economica – di sicuro elemento imprescindibile – dovrebbe essere posta sull'effettiva sostenibilità, in tutte le sue dimensioni, dei regimi di produzione e consumo alimentare ormai di carattere globale.

⁹⁸ COM (2020) 381 final, p. 19.

⁹⁹ Sul punto, ampiamente, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, pp. 511-556.

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

ACETO BALSAMICO DI MODENA

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (Quinta Sezione), sentenza 4 dicembre 2019, in causa C-432/18 – Pres. E. REGAN – Rel. I. JARUKAITIS – Avv. gen. G. HOGAN – *Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena c. Balema GmbH*.

Rinvio pregiudiziale - Protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari - Regolamenti (CE) n. 510/2006 e (UE) n. 1151/2012 - Art. 13, par. 1 - Reg. (CE) n. 583/2009 - Art. 1 - Registrazione della denominazione "Aceto Balsamico di Modena (IGP)" - Protezione dei termini non geografici di tale denominazione - Portata.

L'art. 1 del reg. (CE) n. 583/2009 della Commissione, del 3 luglio 2009, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Aceto Balsamico di Modena (IGP)], deve essere interpretato nel senso che la protezione della denominazione «Aceto balsamico di Modena» non si estende all'utilizzo dei singoli termini non geografici della stessa (1).

(*Omissis*).

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 1 del reg. (CE) n. 583/2009 della Commissione, del 3 luglio 2009, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Aceto Balsamico di Modena (IGP)] (*Gazz. uff.* 2009, L 175, p. 7).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena (in prosieguo: il «Consorzio»), associazione di produttori di prodotti recanti la denominazione «Aceto Balsamico di Modena (IGP)», e la Balema GmbH in merito all'utilizzo da parte di quest'ultima del termine «balsamico» sulle etichette di prodotti a base di aceto che non rispondono al disciplinare di tale indicazione geografica protetta (in prosieguo: l'«IGP»).

Contesto normativo

Regolamento (CE) n. 510/2006

3. Il reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari (*Gazz. uff.* 2006, L 93, p. 12) ha abrogato e sostituito

il reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari (*Gazz. uff.* 1992, L 208, p. 1). Esso è stato a sua volta abrogato e sostituito a decorrere, in sostanza, dal 3 gennaio 2013, dal reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (*Gazz. uff.* 2012, L 343, p. 1).

4. L'art. 3, par. 1, 2° comma, del reg. n. 510/2006, il cui testo ha ripreso quello dell'art. 3, par. 1, 2° comma, del reg. n. 2081/92 e che figura ormai, in sostanza, all'art. 3, n. 6, del reg. n. 1151/2012, così disponeva:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per “denominazione divenuta generica” il nome di un prodotto agricolo o alimentare che, pur collegato col nome del luogo o della regione in cui il prodotto agricolo o alimentare è stato inizialmente prodotto o commercializzato, è divenuto il nome comune di un prodotto agricolo o alimentare nella Comunità».

5. L'art. 7 del reg. n. 510/2006, intitolato “Opposizione e decisione sulla registrazione”, al par. 1 e al par. 5, 1°, 3° e 4° comma, disponeva quanto segue:

«1. Nel termine di sei mesi dalla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* [del documento unico e del riferimento della pubblicazione del disciplinare], ogni Stato membro o paese terzo può opporsi alla registrazione proposta, presentando alla Commissione una dichiarazione debitamente motivata.

(...)

5. Se l'opposizione è ricevibile ai sensi del par. 3, la Commissione invita gli interessati ad avviare idonee consultazioni.

(...)

Qualora non si raggiunga un accordo, la Commissione prende una decisione secondo la procedura di cui [agli artt. 5 e 7 della decisione n. 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (*Gazz. uff.* 1999, L 184, p. 23)], tenendo conto degli usi leali e tradizionali e degli effettivi rischi di confusione.

La decisione è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*».

6. Tali disposizioni sono state riprese, in sostanza, rispettivamente, all'art. 51, par. 1, 1° comma, all'art. 51, par. 3, 1° comma, all'art. 52, par. 3, lett. b), e all'art. 52, par. 4, del reg. n. 1151/2012.

7. L'art. 13, parr. 1 e 2, del reg. n. 510/2006, il cui testo ha ripreso senza modifiche sostanziali quello dell'art. 13, par. 1 e 3, del reg. n. 2081/1992 e che figura ormai all'art. 13, par. 1 e 2, del reg. n. 1151/2012, così disponeva:

«1. Le denominazioni registrate sono tutelate contro:

a) qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di una denominazione registrata per prodotti che non sono oggetto di registrazione, nella misura in cui questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con questa denominazione o nella misura in cui l'uso di tale denominazione consenta di sfruttare la reputazione della denominazione protetta;

b) qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione o è accompa-

gnata da espressioni quali “genere”, “tipo”, “metodo”, “alla maniera”, “imitazione” o simili;

c) qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti usata sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi ai prodotti considerati nonché l'impiego, per il condizionamento, di recipienti che possono indurre in errore sull'origine;

d) qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine dei prodotti.

Se una denominazione registrata contiene la denominazione di un prodotto agricolo o alimentare che è considerato generico, l'uso di questo nome generico sui corrispondenti prodotti agricoli o alimentari non è considerato contrario al 1° comma, lett. a) o b).

2. Le denominazioni protette non possono diventare generiche».

Regolamento n. 583/2009

8. Come risulta dai suoi considerando, il reg. n. 583/2009 è stato adottato sulla base del reg. n. 510/2006, in particolare l'art. 7, par. 5, 3° e 4° comma, dello stesso.

9. I *considerando* da 2 a 5, 7, 8 e da 10 a 12 del reg. n. 583/2009 così recitano:
«(2) La Germania, la Grecia e la Francia hanno dichiarato la propria opposizione a norma dell'art. 7, par. 1, del regolamento [n. 510/2006]. (...)

(3) La dichiarazione di opposizione della Germania verteva in particolare sul timore che una registrazione dell'indicazione geografica protetta “Aceto Balsamico di Modena” possa pregiudicare l'esistenza di prodotti legalmente immessi sul mercato da almeno cinque anni e commercializzati con le denominazioni Balsamessig/Aceto balsamico nonché sul presunto carattere generico di tali denominazioni. (...)

(4) La dichiarazione di opposizione della Francia verteva in particolare sul fatto che l'“Aceto Balsamico di Modena” non disporrebbe di reputazione propria, distinta da quella dell'“Aceto balsamico tradizionale di Modena”, già registrata come denominazione d'origine protetta con reg. (CE) n. 813/2000 del Consiglio [del 17 aprile 2000, che completa l'allegato del reg. (CE) n. 1107/96 della Commissione relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all'art. 17 del reg. (CEE) n. 2081/92 (*Gazz. uff.* 2000, L 100, p. 5)]. Secondo la Francia, il consumatore potrebbe essere indotto in errore quanto alla natura e all'origine del prodotto in causa.

(5) La Grecia, dal canto suo, ha evidenziato l'importanza della produzione di aceto balsamico sul proprio territorio, commercializzato fra l'altro con i termini “balsamico” o “balsamon” e sulle conseguenze sfavorevoli che avrebbe la registrazione della denominazione “Aceto Balsamico di Modena” sull'esistenza di questi prodotti presenti anch'essi legalmente sul mercato da almeno cinque anni. La Grecia sostiene inoltre che i termini “aceto balsamico”, “balsamic” ecc. siano generici.
(...)

(7) Poiché non è stato concluso alcun accordo tra Francia, Germania, Grecia e Italia nei termini previsti, la Commissione ha l'obbligo di adottare una decisione (...)

(8) La Commissione ha chiesto il parere del Comitato scientifico per le denominazioni d'origine, le indicazioni geografiche e le attestazioni di specificità (...) circa l'osservanza delle condizioni di registrazione. Nel suo parere, emesso all'unanimità il 6 marzo 2006, il Comitato ha affermato che la denominazione "Aceto Balsamico di Modena" gode di fama indiscussa sia sul mercato nazionale che su quelli esteri, come testimoniano il suo frequente utilizzo in numerose ricette culinarie di diversi Stati membri, la sua forte presenza su Internet e nella stampa o nei media. L'"Aceto Balsamico di Modena" soddisfa quindi alla condizione inerente ad una reputazione specifica del prodotto corrispondente alla denominazione di cui trattasi. Il Comitato ha osservato che tali prodotti sono coesistiti sui mercati per centinaia di anni ed ha constatato altresì che le caratteristiche, la clientela, l'utilizzo, le modalità di distribuzione, la presentazione ed il prezzo dell'"Aceto Balsamico di Modena" e dell'"Aceto balsamico tradizionale di Modena" ne hanno fatto dei prodotti diversi l'uno dall'altro, il che consente di garantire un trattamento equo ai produttori interessati e di non indurre in errore il consumatore. La Commissione accetta integralmente tali considerazioni.

(...)

(10) Sembra che la Germania e la Grecia, nelle obiezioni sollevate relativamente al carattere generico del nome proposto per la denominazione, non abbiano tenuto conto della suddetta denominazione nel suo complesso, ovvero "Aceto Balsamico di Modena", ma soltanto di alcuni suoi elementi, ossia i termini "aceto", "balsamico" e "aceto balsamico" o le rispettive traduzioni. Ora, la protezione è conferita alla denominazione composta "Aceto Balsamico di Modena". I singoli termini non geografici della denominazione composta, anche utilizzati congiuntamente, nonché la loro traduzione, possono essere adoperati sul territorio comunitario nel rispetto dei principi e delle norme applicabili nell'ordinamento giuridico comunitario.

(11) Alla luce di quanto esposto finora, la denominazione "Aceto Balsamico di Modena" deve quindi essere iscritta nel "Registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette".

(12) Le misure di cui al presente regolamento sono conformi al parere del comitato permanente per le indicazioni geografiche protette e le denominazioni d'origine protette».

10. L'art. 1 del reg. n. 583/2009 dispone che «[l]a denominazione che figura all'allegato I [dello stesso] è registrata». Tale allegato reca l'indicazione «Aceto Balsamico di Modena (IGP)».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

11. La Balema fabbrica e commercializza prodotti a base di aceto proveniente da vini del Baden (Germania) che distribuisce da almeno 25 anni. Sulle etichette apposte su tali prodotti figurano, in particolare, i termini «Balsamico» e «Deutscher balsamico», che sono inclusi nelle diciture «*Theo der Essigbrauer, Holzfassreifung, Deutscher balsamico traditionell, naturtrüb aus badischen Weinen*» (Theo l'acetificatore, invecchiamento in botti di legno, aceto balsamico tedesco tradizionale, non filtrato, ottenuto da vini del Baden) oppure «1. *Deutsches EssigBrauhaus, Premium*,

1868, *Balsamico, Rezeptur No. 3*» (1° acetificio tedesco, Premium, 1868, Balsamico, Ricetta n. 3).

12. Il Consorzio, ritenendo che l'utilizzo da parte della Balema del termine «Balsamico» rechi pregiudizio all'IGP «Aceto Balsamico di Modena», le ha inviato una lettera di diffida. Tale società, in risposta, ha esercitato dinanzi ai giudici tedeschi un'azione di accertamento negativo del suo obbligo di astenersi dall'utilizzare tale termine per prodotti a base di aceto fabbricati in Germania nella forma delle etichette menzionate al punto precedente. Poiché tale azione è stata respinta in primo grado, detta società ha interposto appello, il quale è stato accolto con la motivazione, in particolare, che tale uso non era contrario all'art. 13, par. 1, 1° comma, lett. *b*), del reg. n. 1151/2012, poiché la protezione conferita a tale IGP dal reg. n. 583/2009 era accordata unicamente alla denominazione globale «Aceto Balsamico di Modena».

13. Chiamato dal Consorzio a pronunciarsi su un ricorso per cassazione (*Revision*) avverso tale decisione, il *Bundesgerichtshof* (Corte federale di giustizia, Germania) ritiene che l'accoglimento del ricorso medesimo dipenda dalla questione se l'uso del termine «Balsamico» o del sintagma «Deutscher balsamico» violi l'art. 13, par. 1, 1° comma, lett. *a*) o *b*), del reg. n. 1151/2012, il che implica che si debba determinare innanzitutto se la protezione della denominazione «Aceto Balsamico di Modena» accordata dall'art. 1 del reg. n. 583/2009 verta unicamente su tale denominazione globale o si estenda all'utilizzo dei singoli termini non geografici della stessa.

14. Il giudice del rinvio considera che dall'art. 13, par. 1, 2° comma, del reg. n. 1151/2012 e dalla giurisprudenza della Corte deriva che la protezione di una denominazione composta da più termini, registrata come denominazione di origine o indicazione geografica, può estendersi ai diversi termini che la compongono. Tuttavia, la portata della protezione di una IGP composta da più elementi potrebbe essere validamente limitata dall'atto recante registrazione della denominazione interessata. Tale giudice ritiene altresì che l'inserimento da parte della Commissione, nei considerando di regolamenti recanti registrazione di denominazioni protette, di osservazioni che limitano la portata della protezione non costituisca una deroga illegittima al reg. n. 1151/2012, dato che la Commissione è legittimata, conformemente a quest'ultimo, ad adottare una decisione sulla registrazione qualora sia stata proposta opposizione e non sia stato raggiunto un accordo.

15. Il giudice del rinvio ritiene che, nella specie, i *considerando* 3, 5 e 10 del reg. n. 583/2009 depongano a favore di una limitazione della portata della protezione alla denominazione globale «Aceto Balsamico di Modena», con esclusione delle diverse componenti non geografiche. Inoltre, se è vero che, per le denominazioni di origine protette (in prosieguo: le «DOP») «Aceto balsamico tradizionale di Modena» e «Aceto balsamico tradizionale di Reggio Emilia», registrate con il reg. n. 813/2000, la legittimità del libero uso delle componenti non geografiche di tali denominazioni globali, in assenza di menzioni in proposito nel regolamento recante registrazione delle stesse, dovrebbe essere esaminata caso per caso alla luce dell'art. 13, par. 1, 1° comma, lett. *b*), e dell'art. 13, par. 1, 2° comma, del reg.

n. 1151/2012, non sarebbe tuttavia contraddittorio, per quanto riguarda l'IGP di cui trattasi dinanzi ad esso, ammettere che una restrizione sia stata apportata alla sua protezione dal reg. n. 583/2009, dal momento che l'assenza di precisazioni in tal senso nel regolamento recante registrazione di tali DOP potrebbe semplicemente risultare dall'assenza di opposizione.

16. In tale contesto il Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la tutela di cui beneficia la denominazione “Aceto Balsamico di Modena” nel suo insieme si estenda anche all'utilizzazione dei singoli termini non geografici che compongono tale denominazione (“Aceto”, “Balsamico”, “Aceto Balsamico”)».

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

17. In seguito alla lettura delle conclusioni dell'avvocato generale, il Consorzio, con lettera del 7 agosto 2019, ha chiesto che fosse disposta la riapertura della fase orale del procedimento. A sostegno della sua domanda, il Consorzio afferma, in sostanza, che le conclusioni dell'avvocato generale si fondano su elementi nuovi che non sono stati ancora oggetto di discussione tra le parti, relativi alla registrazione delle DOP «Aceto balsamico tradizionale di Modena» e «Aceto balsamico tradizionale di Reggio Emilia» nonché al fatto che potrebbe trattarsi di termini comuni, e che la risposta proposta non affronta la vera problematica della causa né consente al giudice del rinvio di risolvere utilmente la controversia dinanzi ad esso pendente. Da tali conclusioni risulterebbe altresì che la Corte non è sufficientemente edotta per statuire.

18. Ai sensi dell'art. 83 del proprio regolamento di procedura, la Corte, sentito l'avvocato generale, può disporre in qualsiasi momento la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare se non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo determinante la decisione della Corte, oppure quando la causa dev'essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati menzionati dall'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

19. Nel caso di specie, non sussiste nessuna di queste ipotesi. Infatti, oltre al fatto che l'esistenza di un fatto nuovo non è stata dedotta, il Consorzio e gli altri interessati che hanno partecipato al presente procedimento hanno potuto esporre, sia nel corso della fase scritta sia nella fase orale dello stesso, gli argomenti di fatto e di diritto che essi ritenevano pertinenti per rispondere alla questione posta. A tale riguardo occorre rilevare, in particolare, a proposito degli elementi asseritamente nuovi ai quali fa riferimento il Consorzio, che il primo è stato espressamente trattato dal giudice del rinvio nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale e il secondo è stato sollevato, segnatamente, dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte e ha costituito l'oggetto di un quesito scritto posto dalla Corte alle parti in sede di udienza. Pertanto la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene di disporre di tutti gli elementi necessari per statuire, e che la causa non debba essere decisa sulla base di

un fatto nuovo o di un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati.

20. Peraltro, quanto alle critiche mosse alle conclusioni dell'avvocato generale, occorre rilevare, da un lato, che né lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea né il suo regolamento di procedura prevedono la facoltà per le parti interessate di depositare osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'avvocato generale (sentenze del 25 ottobre 2017, *Polbud – Wykonawstwo*, C106/16, EU:C:2017:804, punto 23 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 25 luglio 2018, *Mitsubishi Shoji Kaisha e Mitsubishi Caterpillar Forklift Europe*, C129/17, EU:C:2018:594, punto 25).

21. Dall'altro lato, in forza dell'art. 252, 2° comma, TFUE, l'avvocato generale ha il compito di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il suo intervento. A tale proposito, la Corte non è vincolata né dalle conclusioni dell'avvocato generale né dalla motivazione in base alla quale egli vi perviene. Di conseguenza, il disaccordo di una parte interessata con le conclusioni dell'avvocato generale, qualunque siano le questioni da esso ivi esaminate, non può costituire, di per sé, un motivo che giustifichi la riapertura della fase orale (sentenze del 25 ottobre 2017, *Polbud – Wykonawstwo*, C106/16, EU:C:2017:804, punto 24, nonché del 25 luglio 2018, *Mitsubishi Shoji Kaisha e Mitsubishi Caterpillar Forklift Europe*, C129/17, EU:C:2018:594, punto 26).

22. Alla luce delle suesposte considerazioni, la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene che non occorra disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sulla questione pregiudiziale

23. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 1 del reg. n. 583/2009 debba essere interpretato nel senso che la protezione della denominazione «Aceto Balsamico di Modena» si estende all'utilizzo dei singoli termini non geografici della stessa.

24. Ai sensi dell'art. 1 del reg. n. 583/2009, in combinato disposto con il considerando 11 e l'allegato I dello stesso, la denominazione «Aceto Balsamico di Modena (IGP)» è registrata e iscritta nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette. Infatti, secondo la formulazione di tale art. 1, è la denominazione «Aceto Balsamico di Modena» nel suo complesso ad essere registrata e, di conseguenza, protetta.

25. A tale proposito, la Corte ha già dichiarato che, nel sistema di protezione istituito mediante il reg. n. 2081/92, che è stato ripreso dal reg. n. 510/2006 e che è ormai previsto dal reg. n. 1151/2012, le questioni relative alla protezione da accordare ai diversi elementi di una denominazione registrata rientrano nell'ambito di una valutazione che spetta al giudice nazionale effettuare in base a un'analisi dettagliata del contesto fattuale dinanzi ad esso ricostruito dagli interessati

(v., in tal senso, sentenze del 9 giugno 1998, *Chiciak e Fol*, C129/97 e C130/97, EU:C:1998:274, punto 38, nonché del 26 febbraio 2008, Commissione/Germania, C132/05, EU:C:2008:117, punto 30)

26. Tuttavia, la Corte ha altresì dichiarato che, nel caso di una denominazione «composta» registrata conformemente al reg. n. 2081/92, il fatto che per quest'ultima non esistano indicazioni sotto forma di note a piè di pagina nel regolamento recante registrazione della stessa, le quali precisino che la registrazione non è stata richiesta per una delle parti di questa denominazione, non implica necessariamente che ogni sua singola parte è protetta. La Corte ha precisato infatti che, anche qualora risultasse essere esatto che dall'art. 13 del reg. n. 2081/92 discende che, ove manchino specifiche circostanze in senso contrario, la protezione conferita da questa disposizione si estende non solo alla denominazione composta in quanto tale, ma anche ad ogni sua componente, ciò avviene solo se tale componente non è né un termine generico né un termine comune (v., in tal senso, sentenza del 9 giugno 1998, *Chiciak e Fol*, C129/97 e C130/97, EU:C:1998:274, punti 37 e 39).

27. Poiché il sistema di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari che figurava nel reg. n. 2081/92, per quanto riguarda la protezione di tali denominazioni, è stato ripreso, senza modifiche sostanziali, nel reg. n. 510/2006 e in seguito nel reg. n. 1151/2012, e poiché le disposizioni dell'art. 13 di tale primo regolamento sono state riprese, anch'esse senza modifiche sostanziali, all'art. 13 di ciascuno di tali regolamenti successivi, si deve constatare che tale giurisprudenza rimane pertinente e che essa si applica quindi anche alle denominazioni composte, come l'IGP in questione, registrate conformemente al reg. n. 510/2006 e ormai protette dal reg. n. 1151/2012.

28. Orbene, dalle specifiche circostanze della registrazione, mediante il reg. n. 583/2009, della denominazione «Aceto Balsamico di Modena», risulta che la protezione conferita a tale denominazione non può estendersi ai singoli termini non geografici della stessa.

29. A tale proposito, si deve ricordare che il dispositivo di un atto è indissociabile dalla sua motivazione e va pertanto interpretato, se necessario, tenendo conto dei motivi che hanno portato alla sua adozione (sentenze del 27 giugno 2000, *Commissione/Portogallo*, C404/97, EU:C:2000:345, punto 41 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 29 aprile 2004, *Italia/Commissione*, C91/01, EU:C:2004:244, punto 49).

30. Nel caso di specie, dal *considerando* 8 del reg. n. 583/2009 risulta che la denominazione «Aceto Balsamico di Modena» gode di fama indiscussa sia sul mercato nazionale che su quelli esteri e che, quindi, tale denominazione composta, in quanto tale, soddisfa alla condizione inerente ad una reputazione specifica del prodotto corrispondente a quest'ultima.

31. Inoltre, per quanto riguarda le opposizioni formulate contro la registrazione della suddetta denominazione da parte della Repubblica federale di Germania e della Repubblica ellenica, al *considerando* 10 di tale regolamento si rileva che tali Stati membri «non [hanno] tenuto conto della (...) denominazione nel

suo complesso, ovvero “Aceto Balsamico di Modena”, ma soltanto di alcuni suoi elementi, ossia i termini “aceto”, “balsamico” e “aceto balsamico” o le rispettive traduzioni»; che «[o]ra, la protezione è conferita alla denominazione composta “Aceto Balsamico di Modena”» e che «[i] singoli termini non geografici della denominazione composta, anche utilizzati congiuntamente, nonché la loro traduzione, possono essere adoperati sul territorio [dell’Unione] nel rispetto dei principi e delle norme applicabili nell’ordinamento giuridico [dell’Unione]».

32. Di conseguenza, al considerando 11 di detto regolamento, è indicato che «[a]lla luce di quanto esposto finora, la denominazione “Aceto Balsamico di Modena” deve quindi essere iscritta nel “Registro delle denominazioni d’origine protette e delle indicazioni geografiche protette”».

33. Risulta quindi inequivocabilmente dai *considerando* del reg. n. 583/2009 che i termini non geografici dell’IGP di cui trattasi, vale a dire «aceto» e «balsamico», la loro combinazione e le loro traduzioni non possono beneficiare della protezione conferita dal reg. n. 510/2006 e che è ormai assicurata dal reg. n. 1151/2012 all’IGP «Aceto Balsamico di Modena».

34. Inoltre, da un lato, è pacifico che il termine «aceto» è un termine comune, come già constatato dalla Corte (v., in tal senso, sentenza del 9 dicembre 1981, *Commissione/Italia*, 193/80, EU:C:1981:298, punti 25 e 26). Dall’altro lato, il termine «balsamico» è la traduzione, in lingua italiana, dell’aggettivo «*balsamique*», che non ha alcuna connotazione geografica e che, per quanto riguarda l’aceto, è comunemente usato per designare un aceto che si caratterizza per un gusto agrodolce. Si tratta quindi, anche in questo caso, di un termine comune ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 26 della presente sentenza.

35. Infine, come parimenti rilevato, in sostanza, dall’avvocato generale ai paragrafi 57 e 58 delle sue conclusioni, tale interpretazione della portata della protezione conferita all’IGP in questione si impone alla luce delle registrazioni delle DOP «Aceto balsamico tradizionale di Modena» e «Aceto balsamico tradizionale di Reggio Emilia», le quali, come indicano i *considerando* del reg. n. 583/2009, sono state peraltro prese in considerazione dalla Commissione al momento dell’adozione del medesimo regolamento. Infatti, non si può ritenere che l’uso nel testo di tali DOP dei termini «aceto» e «balsamico» nonché l’uso delle loro combinazioni e traduzioni possano pregiudicare la protezione conferita all’IGP di cui trattasi.

36. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione posta dichiarando che l’art. 1 del reg. n. 583/2009 deve essere interpretato nel senso che la protezione della denominazione «Aceto Balsamico di Modena» non si estende all’utilizzo dei termini individuali non geografici della stessa.

(*Omissis*).

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

L’art. 1 del reg. (CE) n. 583/2009 della Commissione, del 3 luglio 2009, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d’origine pro-

tette e delle indicazioni geografiche protette [Aceto Balsamico di Modena (IGP)], deve essere interpretato nel senso che la protezione della denominazione «Aceto balsamico di Modena» non si estende all'utilizzo dei singoli termini non geografici della stessa.

(1) **La tutela delle denominazioni di origine composte, tra termini divenuti generici, nomi comuni ed evocazione del prodotto. Il caso dell'aceto balsamico.**

SOMMARIO: 1. *Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena contro Balema GmbH*: la natura generica dei nomi è solo la punta dell'iceberg. – 2. Il concetto di genericità delle denominazioni quale ostacolo alla registrazione di DOP e IGP nel diritto europeo. – 3. Le denominazioni composte da nomi generici. – 4. La tutela di denominazioni composte con nomi generici. – 5. Uno sguardo all'applicazione dell'art. 13 nella giurisprudenza tedesca. – 6. Denominazioni composte e nomi generici sui mercati europei ed extraeuropei.

1. La causa sottoposta all'attenzione della Corte originava da un'azione giudiziale promossa dal Consorzio di tutela per la protezione della IGP “Aceto balsamico di Modena”, contro una società che commercializzava in Germania un aceto con la denominazione “*deutscher Balsamico*”. I tribunali di merito, in primo e secondo grado, erano giunti a opposte conclusioni, nel valutare la tutela da accordare al nome composto, la cui analisi si incentrava sull'uso evocativo dell'espressione aceto balsamico, in diverse dizioni presenti sulle confezioni – *Balsamico*; *Deutscher Balsamico*; *Deutscher Balsamico traditionell, naturtrüb aus badischen Weinen* – ritenute lesive della denominazione protetta.

La Corte di cassazione (BGH), al fine di dirimere la controversia, decide di sottoporre alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale relativa all'ambito di tutela della denominazione protetta ai sensi del reg. n. 1151/12: se la tutela nel suo insieme si estenda anche all'utilizzazione dei singoli termini non geografici che la compongono.

La Corte conclude affermando che la protezione non si estende ai singoli termini “aceto” e “balsamico”, termini non geografici della denominazione composta: la cui combinazione e traduzione non beneficia della tutela (pp. 33 e 35 della sentenza)¹.

La questione, sorta da una valutazione dell'evocazione del segno distintivo, ma riferita specificamente, nella causa giunta dinanzi alla Corte, alla natura dei nomi che compongono la IGP e alla loro libera utilizzabilità, si concentra quindi sul carattere “generico” dei termini utilizzati nella registrazione delle denominazioni protette DOP e IGP, in particolare quando esse sono utilizzate in denominazioni composte.

Una volta accertato, come richiesto dalla Cassazione tedesca, che i nomi sono liberamente utilizzabili, non si esaurisce tuttavia automaticamente la questione che aveva originato la causa.

Come si dirà di seguito, infatti, affermare che due termini da cui è composta la denominazione protetta hanno natura generica non elimina potenziali evocazioni del nome; l'analisi del giudice nazionale dovrà vertere sulla presenza del rischio di confusione per i consumatori, generato dall'utilizzo di formule riferite al prodotto non originario della zona, che risultino in ogni caso evocative del segno distintivo protetto.

2. La genericità di un termine descrittivo di un alimento, com'è noto, costituisce

¹ Nel commento alla decisione, SCHOENE, “Aceto balsamico” und “First come first served” im System der Geo-Schutz-Verordnungen, in ZLR, 2020, ne sottolinea e apprezza la chiarezza, p. 36.

lo spartiacque tra la tutela del segno e il libero utilizzo del nome, alla base del regolamento europeo su DOP e IGP.

Bisogna però distinguere innanzitutto tra la natura di termini di per sé non registrabili e termini generici che siano parti di nomi registrati.

Mentre, infatti, nel primo caso, l'esclusione di qualsiasi forma di tutela è intrinseca alla previsione della non registrabilità del nome generico, la seconda fattispecie appare più complessa, sia in ordine ai criteri per l'individuazione della natura generica, sia per le conseguenze sulla protezione di una denominazione composta, quando essa sia costituita (anche) da nomi generici.

Quanto ai nomi di per sé generici, il regolamento in vigore che disciplina la materia, il reg. n. 1151/12 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, riprendendo l'impostazione consolidata sin dal reg. n. 2081/1992, statuisce all'art. 6 che «i termini generici non sono registrati» e che, conseguentemente, una volta registrate, «le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche protette non diventano generiche» (art. 13 par. 2: statuizione che chiude la disciplina della protezione dei segni DOP e IGP).

Alla luce del regolamento, il carattere “generico” di un nome, nel contesto della registrazione dei segni DOP e IGP, è collegato alla mancanza dell'essenza stessa che caratterizza i segni distintivi del territorio, vale a dire, il nesso tra il nome e il territorio di origine; la definizione di “termini generici” infatti corrisponde a «nomi di prodotti che, pur riferendosi al luogo, regione o al paese in cui il prodotto era originariamente ottenuto o commercializzato, sono divenuti nome comune di un prodotto nell'Unione» (art. 3, n. 6)². Sottolinea a riguardo l'Avv. gen. Hogan nelle conclusioni che «la definizione si riferisce a termini che nel tempo hanno perso la loro connotazione geografica»; egli tuttavia aggiunge che «oltre a “termini generici” nel senso stretto della definizione di cui all'art. 3 par. 6 reg. n. 1151/12, *l'uso di nomi comuni o termini usuali che non hanno alcuna connotazione geografica attuale* – e che sono spesso definiti anche come termini generici in un senso leggermente diverso da tale espressione – non viola la protezione della denominazione registrata conferita ai sensi dell'art. 13 par. 1 lett. a) e b)»³. In realtà, dalla definizione del regolamento non si evince che debba trattarsi di un toponimo che ha perso la connotazione geografica; poiché il nome del prodotto alimentare può avere una connotazione meramente descrittiva delle caratteristiche (come è l'aceto balsamico e come è la Feta).

Nei *considerando* 52 al reg. n. 1151/12, si precisa che è opportuno «chiarire le norme che disciplinano la possibilità di continuare a utilizzare nomi generici, in modo che termini generici simili a un nome o a un'indicazione protetta o riservata o che ne fanno parte mantengano il loro carattere generico». In verità, l'art. 41 del reg. n. 1151/12 riprende la formulazione dell'art. 3 del reg. n. 510/06, affermando che “Per stabilire se un termine sia diventato generico si tiene conto di tutti i fattori pertinenti, in particolare: a) della situazione esistente nelle zone di consumo; b) dei pertinenti atti giuridici nazionali o dell'Unione»; salvo attribuire poi alla Commissione il potere di adottare

² Sul punto, cfr. PETRELLI, *I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione Europea*, Napoli, 2012, p. 300, che rinvia al concetto di «volgarizzazione del nome del prodotto»; TRAPÉ, *I segni del territorio*, Milano, 2012, in riferimento ai limiti alla registrazione qui richiamati, parla di un «limite genetico alla registrabilità della denominazione». Sui fattori che concorrono all'effetto della volgarizzazione del nome e della rilevanza dell'indagine delle percezioni dei consumatori e della legislazione di protezione delle denominazioni preesistente a livello nazionale v. GERMANÒ, *Le denominazioni di origine tra la pretesa che nella denominazione ricorra il nome geografico del luogo e la ricorrenza di fattori che le rendono generiche: il caso “Grana Padano”*, in *Dir. giur agr. amb.*, 2008, pp. 180-81.

³ Conclusioni dell'Avv. gen. Hogan presentate il 29 luglio 2019, in causa C-432/18, pp. 31-32.

atti delegati, al fine di adottare «ulteriori disposizioni sulla determinazione del carattere generico dei termini di cui al par. 1 del presente articolo». La disposizione è formulata in modo da richiedere, in sede probatoria, una valutazione in concreto, fondata su elementi forniti dalle parti interessate: l'art. 10, par. 1, lett. d) prevede, infatti, nel caso di dichiarazione di opposizione alla registrazione a norma dell'art. 51, che la parte debba «fornire elementi sulla cui base si può concludere che il nome di cui si richiede al registrazione è un termine generico», elementi da valutarsi in riferimento al territorio dell'Unione.

Occorre inoltre precisare che la genericità del nome è fattispecie differente dall'ipotesi di diffusione della commercializzazione di prodotti analoghi in altri Stati membri, situazione in cui si fa valere il pregiudizio per il commercio intracomunitario. A tale riguardo, il reg. n. 668/2014, sulle modalità di applicazione del reg. n. 1151/12, nell'introdurre alcune norme procedurali volte a uniformare le procedure di presentazione di DOP o IGP e le formalità delle procedure di opposizione, distingue chiaramente, tra i casi in cui la denominazione proposta per la registrazione è *generica* (per la quale si chiede di precisare gli elementi come previsto all'art. 10, par. 1, lettera d), del reg. (CE) n. 1151/2012) dall'ipotesi in cui la registrazione la registrazione *danneggerebbe l'esistenza di denominazioni*, marchi o prodotti come precisato all'art. 10, par. 1, lett. c), del reg. (UE) n. 1151/2012 (allegato III, richiamato dall'art. 9).

Si tratta di situazioni non sovrapponibili, da tenere distinte anche in relazione ai criteri di valutazione.

Infatti, la seconda fattispecie ora richiamata attiene piuttosto al bilanciamento, nella valutazione degli interessi in gioco, tra la concessione dell'esclusiva della produzione ai produttori nel territorio dell'area geografica interessata, e la diffusione di una produzione (si potrebbe dire: industrializzata su ampia scala) dell'alimento di cui si richiede la registrazione in altre zone del territorio europeo. Le caratteristiche per far prevalere l'immissione sul mercato di tali prodotti devono però essere tali da giustificare l'esclusione della registrazione, avuto riguardo alla sensibilità dei consumatori quanto alla riconducibilità del nome alla zona geografica originaria così come alla funzione stessa che il regolamento intende attribuire a tali segni distintivi. Giova ricordare, in proposito, non solo la posizione assunta dalle istituzioni Comunitarie e in particolare dalla Corte di giustizia all'esito della complessa vicenda della Feta⁴, ma anche la finalità perseguita dal regime delle DOP e IGP, dichiarata espressamente all'art. 4 del reg. n. 1151/12: «aiutare i produttori legati a una zona geografica nei modi seguenti: garantendo una giusta remunerazione per le qualità dei loro prodotti e una protezione uniforme dei nomi in quanto diritto di proprietà intellettuale sul territorio dell'Unione; fornendo ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti». Il legislatore europeo, attraverso la dichiarazione dell'«obiettivo» da raggiungere attraverso i «sistemi di qualità», si può dire che abbia già espresso una ponderazione di fondo in ordine a tale bilanciamento, a favore della tutela delle produzioni locali (a condizione, evidentemente, che sussistano i presupposti per la registrazione, ed in particolare il nesso del prodotto con il territorio).

Quanto alla qualifica della genericità delle denominazioni, fermo restando che al

⁴ Sul punto, cfr. CAPELLI, *La Corte di giustizia tra Feta e Cambozola*, in *Dir. comunitario e degli scambi internazionali*, 1999, p. 273; COSTATO, *Brevi note a proposito di tre sentenze su circolazione dei prodotti, marchi e protezione dei consumatori*, in *Riv. dir agr.*, 1999, II, p. 157; DI LAURO, *Denominazione di origine protetta e nozione di denominazione generica: il caso "Feta"*, in *Riv. dir agr.*, 1999, II, p. 161; BENATTI, *Il revirement della Corte di giustizia sul caso "Feta"*, in *Riv. dir agr.*, 2006, II, p. 110.

momento la Commissione non ha adottato ulteriori specificazioni per determinare il carattere generico del nome, si può ritenere, alla luce delle vigenti disposizioni europee (in particolare il richiamato art. 41 del reg. n. 1151/12), che la genericità debba essere valutata caso per caso, in riferimento ad elementi di fatto (situazione esistente nella zona di consumo) e dalla presenza di atti giuridici nazionali o dell'Unione che possano provarne la non registrabilità.

La circostanza che i criteri per identificare la natura generica del nome siano indicativi, legati a una valutazione caso per caso, e non dettagliatamente “codificabili”, trova riscontro in quanto accaduto, in fase di prima attuazione del regime DOP e IGP, in ordine all'adozione di atti giuridici europei volti a individuare le indicazioni divenute generiche.

Infatti, l'iniziale previsione volta a definire una “lista aperta” di denominazioni generiche, per le quali sarebbe stata impedita *tout court* la registrazione delle DOP, non venne attuata, nonostante essa fosse preannunciata nel testo del primo regolamento sul DOP e IGP, n. 2081/92, all'art. 3, par. 3: «anteriormente all'entrata in vigore del presente regolamento, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, stabilisce e pubblica nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* un elenco non esauriente, indicativo delle denominazioni dei prodotti agricoli o alimentari che rientrano nel campo di applicazione del presente regolamento e che sono considerati come denominazione divenuta generica sensi del par. 1 e non possono essere registrati ai fini del presente regolamento». In verità, la stessa Commissione, nell'elaborare la sua Proposta di decisione, *relativa alla compilazione di un elenco indicativo e non esauriente delle denominazioni che si considerano divenute generiche*⁵ (mai divenuta atto giuridico), aveva precisato che l'elenco avrebbe avuto valenza meramente indicativa, senza effetti giuridici *erga omnes*, poiché «una decisione definitiva sulla genericità di una denominazione dovrebbe essere adottata solo nel quadro di una procedura, che garantisca l'esercizio dei vari diritti in questione, come quella prevista per la registrazione» e denominazioni che non fossero state indicate nell'elenco avrebbero potuto essere qualificate come generiche in futuro.

La scelta conclusiva di non intervenire, se non a fronte di questioni sollevate in concreto, dimostra la difficoltà di definire astrattamente e univocamente i termini che definiscono specifici prodotti alimentari, a causa di variabili dipendenti, da un lato, dal legame con il territorio (ormai riconosciuto essenziale anche in riferimento all'origine dei prodotti generici, nelle informazioni ai consumatori: art. 26 reg. n. 1169/11⁶), dall'altro, dalla necessità di considerare l'evoluzione dei mercati e le aspettative dei consumatori.

D'altro canto, le stesse denominazioni degli alimenti non sono necessariamente definite in modo espresso e disciplinate a livello della normativa europea.

Della *denominazione* dei prodotti alimentari, utile a identificare il prodotto privo di particolari caratteristiche si occupa, per altri aspetti, il reg. n. 1169/11 sulle informa-

⁵ COMMISSIONE CE, *Proposta di decisione del Consiglio relativa alla compilazione di un elenco indicativo e non esauriente delle denominazioni dei prodotti agricoli e alimentari che si considerano divenute generiche, di cui all'art. 3 par. 3 del regolamento 2081/92 del Consiglio*, COM (96) 38 def, del 6 marzo 1996.

⁶ Si pensi alla normativa europea che legittima le indicazioni del paese di origine o luogo di provenienza, ai sensi dell'art. 26 e 39 del reg. n. 1169/11, in particolare agli spazi aperti alle legislazioni nazionali sull'origine: cfr. da ultimo, Corte di giustizia 1° ottobre 2020, C-485/18, *Groupe Lactalis*; si vedano sul punto le considerazioni di RUBINO, *Sulle ragioni dell'incoerenza fra il dire e il fare: l'indicazione dell'origine degli alimenti, il mercato interno e il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775*, in *Dir. agroalim.*, p. 338 ss.

zioni ai consumatori, distinguendo la denominazione legale (prescritta dalla legislazione europea o da disposizioni nazionali) dalle denominazioni usuali, con cui i consumatori identificano l'alimento (denominazione accettata quale nome dell'alimento dai consumatori dello Stato membro in cui l'alimento è venduto) e ancora dalle denominazioni descrittive, che permettono in sostanza di aggiungere informazioni necessarie per il consumatore all'identificazione delle caratteristiche di un prodotto alimentare fabbricato in altro stato membro. Anche allo scopo di prevedere indicazioni obbligatorie sugli alimenti (in particolare la denominazione), dunque, l'UE non interviene obbligatoriamente attraverso una "armonizzazione" delle singole definizioni legali degli alimenti (che in ogni caso rappresenterebbero denominazioni di carattere descrittivo e generico), proprio perché si intende evitare di «cristallizzare le abitudini di consumo nei diversi Stati membri»⁷. Suppliscono, a tal fine, nel caso, le informazioni aggiuntive che gli Stati possono prevedere a tutela della corretta informazione dei consumatori (anche a discapito della rigida applicazione del principio di libera circolazione), con l'effetto che le denominazioni utilizzate nell'ambito del territorio europeo non sempre corrispondono a un termine dal significato univoco.

Ciò a dimostrazione della difficoltà – spesso richiamata, in ragione delle diverse culture alimentari degli Stati membri, legate alla percezione che i consumatori hanno degli alimenti e delle loro caratteristiche – di realizzare una armonizzazione verticale per le definizioni di alimenti, valida univocamente per tutti cittadini europei.

Tornando al piano delle denominazioni ai sensi del reg. n. 1151/12, l'indagine relativa alla genericità del nome – legato originariamente al territorio e a produzioni locali – ostativa alla registrazione richiede, analogamente, una attenta analisi, realizzabile solo in concreto, riferita al momento in cui avvenga la presentazione della domanda di registrazione, alla valutazione che restituiscono le indagini sulle percezioni dei consumatori del rapporto tra nome e territorio di origine, alla presenza di atti giuridici che ne giustificano la protezione.

Tali riferimenti normativi, come si è detto, sono dettati al fine di definire gli impedimenti alla registrazione.

3. Altro profilo, non direttamente normato dal regolamento, ma su cui è intervenuta più volte la Corte di giustizia, è la valutazione inerente alla natura generica delle singole componenti del nome (*già*) registrato. Gli "indizi" da valutare al fine di considerare le parti del nome generiche, ove ne ricorra l'esigenza, si fonderanno, per analogia, sui criteri ora richiamati.

L'analisi condotta dalla Corte di giustizia, il cui esito ha "liberalizzato" l'utilizzo dell'espressione "aceto balsamico" anche al di fuori dell'area geografica del segno distintivo registrato – che verte appunto sui singoli elementi della denominazione – si colloca in un momento successivo alla registrazione e in un contesto differente: la sovrapposizione della denominazione registrata ad altra denominazione identificativa di prodotti ottenuti al di fuori dell'area della IGP. In particolare, la decisione incide principalmente sull'uso del sintagma "aceto balsamico", espressione rispetto alla quale si può ipotizzare un legame con il territorio di origine. Sotto questo aspetto, diversi elementi – la ricostruzione del procedimento al termine del quale cui si è giunti alla registrazione della IGP, la presenza di una DOP che insiste sul medesimo territorio e la presenza di precedenti analoghi – concorrono ai fini della statuizione della Corte.

Quando la questione sulla natura generica del nome riguarda solo una parte della

⁷ Cfr. *Comunicazione interpretativa della Commissione sulle denominazioni dei prodotti alimentari*: 91/C 270/02. Sul punto, v. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2020, p. 222.

denominazione registrata, la *ratio* della normativa cambia: ci si preoccupa di tutelare la libertà di uso del nome generico che sia parte del nome protetto, senza che si arrivi a negare la tutela alla denominazione registrata. L'art. 41 afferma, infatti, il principio secondo cui «non è pregiudicato l'uso dei termini che sono generici nell'Unione, anche se il termine generico fa parte di un nome protetto». Allo scopo di rendere effettiva la tutela del nome composto, sia pure inclusivo di termini generici, l'art. 41 premette, inoltre, una importante precisazione: «fatto salvo l'art. 13» – vale a dire che resta ferma (e deve intendersi applicabile, indipendentemente dalla natura generica di parte del nome) la tutela del nome composto da ogni forma di imitazione, evocazione e uso indiretto della denominazione protetta.

Si tratta dunque di chiarire innanzitutto quali siano i criteri, tra quelli analizzati nella casistica della Corte di giustizia, utili a considerare protetto solo il nome per intero; salvo verificare poi quali siano gli effettivi strumenti di tutela della denominazione protetta ai sensi dell'art. 13.

In occasione della questione pregiudiziale su cui è chiamata a pronunciarsi, la Corte si è occupata di ricostruire, in relazione alla denominazione “aceto balsamico di Modena” i criteri che permettano di qualificare le parole “aceto” e “balsamico” nonché, più significativamente, l'espressione “aceto balsamico” come generici.

Si tratta, in questo, come negli altri casi portati finora all'attenzione della giurisprudenza europea, di una verifica fatta sulla singola fattispecie, effettuata mutuando i criteri relativi alla verifica della “genericità” del nome oggetto di registrazione.

Alla luce di quanto si evince dalla decisione in commento, emergono una serie di aspetti che costituiscono la base per l'interprete al fine di affermare la natura generica di parte del nome.

1) Innanzitutto, la Corte, richiamando i suoi precedenti, conferma che l'assenza di note a pie' di pagina del regolamento recante la registrazione, volte a precisare che non si richiede una tutela per le singole parti della denominazione, non costituisce prova del fatto che essa è protetta in ogni singola parte⁸. Viceversa, come ricorda l'avvocato generale (punto 29), in fase di registrazione, in altre situazioni, il regolamento che istituisce la denominazione aveva chiarito espressamente se la denominazione composta fosse protetta – come è avvenuto nel caso *Edam Holand*, ove si precisava che, «la denominazione «Edam» può continuare a essere usata entro il territorio dell'Unione» (art. 1 del reg. n. 1121/10). Ma anche questo elemento riguarda il modo in cui avviene la registrazione del singolo segno distintivo e dunque non ci si deve attendere che tale aspetto sia necessariamente espresso nel testo del regolamento che registra la denominazione.

2) Il dato decisivo, nella lettura della Corte, è rappresentato dalla formulazione testuale del reg. n. 583/2009, e in particolare dal suo 10° *considerando* (essendo «il dispositivo di un atto indissociabile dalla sua motivazione»), ai sensi del quale, in mancanza di accordo tra gli Stati membri, e tenendo conto delle obiezioni sollevate da diversi Stati, si legge che: «I singoli termini non geografici della denominazione composta, anche utilizzati congiuntamente, nonché la loro traduzione, possono essere adoperati sul territorio comunitario nel rispetto dei principi e delle norme applicabili nell'ordinamento giuridico comunitario»⁹.

⁸ Corte di giustizia, 9 giugno 1998, *Chiciac e Fol*, cause riunite C-129/97 e C-130/97. Principio ribadito anche nella sentenza della Corte di giustizia, 26 febbraio 2008, C-132/05, *Commissione c. Germania* (seconda sentenza *Parmesan*).

⁹ Interpretazione analoga aveva dato il Tribunale di primo grado, nella ordinanza 7 luglio 2011 *Acetificio Marcello de Nigris c. Commissione*, T-351/09: alla luce del considerando, il Tribunale aveva sostenuto che «i singoli termini non geografici di tale denominazione composta, an-

3) Rileva inoltre la circostanza che si tratti di termini non geografici, bensì comuni. Il che riconduce la questione al di fuori dei profili considerati dal regolamento, per definire i termini generici (comunque ricollegabili alla matrice geografica), salvo non si intenda ricondurre, come peraltro ampiamente contestato in sede di registrazione da altri Stati membri, l'“aceto balsamico” a una produzione tipica dell'area del centro Italia. La genericità è senz'altro evidente per i due termini distinti; secondo la Corte, anche per il sintagma. Su questo aspetto, che rievoca quanto discusso sulla denominazione “feta”, denominazione non geografica e infine riconosciuta come DOP, si segnala peraltro la diversa opinione dell'avvocato generale, nella causa in questione, secondo cui la Corte non dovrebbe ritenersi in grado di pronunciarsi, in mancanza di un'adeguata verifica da parte del giudice nazionale su come il termine viene percepito dal consumatore medio (punti 40-43 delle conclusioni).

4) Altra questione è se la presenza di un termine o una espressione utilizzata per più prodotti di una zona comunque territorialmente circoscritta, renda questi termini *automaticamente* generici. L'“imputazione” esclusiva di parte del nome, individuata a fondamento delle DOP e della IGP (come nel caso di Aceto balsamico di Modena IGP, registrata ai sensi del reg. n. 583/2009 e di Aceto balsamico tradizionale di Modena DOP e Aceto balsamico tradizionale di Reggio Emilia DOP, registrate ai sensi del reg. n. 813/2000), renderebbe legittimo l'utilizzo della medesima parte del nome per prodotti aventi caratteristiche tipiche, seppure diversamente declinate nei disciplinari di produzione, mentre impedirebbe l'uso da parte di produttori al di fuori delle aree geografiche per cui sia stata registrata una DOP o IGP. In verità, sul punto la Corte non assume una posizione netta, a differenza di quanto sostenuto dall'avvocato generale (p. 57-58 delle conclusioni), affermando semplicemente che “non si può ritenere che l'uso nel testo di tali DOP dei termini “aceto” e “balsamico” nonché l'uso delle loro combinazioni e traduzioni possano pregiudicare la protezione conferita all'IGP di cui trattasi”: la Corte in sostanza esclude che la preesistenza di DOP registrate contenenti parte del nome possa pregiudicare la successiva registrazione di IGP, senza però affermare che tale situazione determini automaticamente la natura generica dei termini. Il che sarebbe contraddetto dalla presenza di un'area geografica, sia pure in parte, coincidente per le due denominazioni, e che potrebbe piuttosto consolidare l'idea dell'originario legame dell'aceto balsamico proprio con quel territorio.

I profili dell'analisi svolta dalla Corte – diretti a individuare gli elementi decisivi ai fini della natura generica di parte del nome – non solo confermano che per ogni denominazione sarà necessaria una analisi autonoma di tutte le circostanze che hanno portato alla registrazione, riferite al contesto presente negli Stati membri e alle aspettative dei consumatori dell'UE in relazione a quello specifico prodotto.

Si evidenzia peraltro l'assenza di uniformità nelle modalità procedurali di registrazione nella fase europea di opposizione. Essa si traduce in una possibile (ma non necessaria) formalizzazione delle considerazioni espresse in questa sede, che può rinvenirsi nelle diverse parti dell'atto normativo che ne sancisce la registrazione (note, considerando, testo del regolamento, allegati/disciplinare). Ciò a testimonianza di un procedimento complesso, che tiene conto, al di fuori di uno schema giuridico astrattamente

che impiegati congiuntamente, nonché la loro traduzione, possono essere utilizzati in tutti gli Stati membri nel rispetto dei principi e delle norme applicabili nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea», affermando di conseguenza che la società ricorrente non avrebbe ricevuto alcun pregiudizio dalla registrazione della denominazione che le avrebbe permesso di continuare a commercializzare il proprio prodotto, con la denominazione di aceto balsamico, anche se ottenuto al di fuori dell'area geografica del segno protetto.

predefinito, delle sfumature delle diverse motivazioni di opposizione che possono confluire nella redazione del testo finale, attraverso il resoconto dei passaggi attraverso cui si giunge alla registrazione del segno. Tale redazione, inevitabilmente frutto della sintesi che ne fa la Commissione in sede di adozione dell'atto finale, evidenzia, con maggiore o minore rilievo, le criticità che sono emerse durante il procedimento, il cui svolgimento e i cui atti documentali rimangono al di fuori del testo normativo, su cui si basa la tutela della denominazione.

Elementi che, una volta recepiti nel testo del regolamento, sia pure nelle sue parti non dispositive, diventano decisivi ai fini dell'interpretazione delle questioni legate alla qualifica della denominazione. Nella soluzione della Corte, la sintesi delle posizioni delle diverse parti espressa nel regolamento finisce, alla fine, per assorbire le verifiche sulla percezione dei consumatori rispetto all'appartenenza del nome al territorio, sul presupposto che esse siano state già richiamate, sia pure sommariamente e attraverso rinvii, nel contesto della registrazione¹⁰.

4. Come si è già detto, a rendere effettiva la tutela del nome composto, inclusivo di termini generici, l'art. 41 fa salva l'applicazione dell'art. 13, al fine di tutelare il nome composto da ogni forma di imitazione, evocazione e uso indiretto del nome.

Fermo restando che parte di una denominazione può essere costituita da nomi generici, si tratta di garantire comunque l'effettiva tutela alla denominazione, ai sensi dell'art. 13, anche rispetto ad evocazioni e traduzioni.

Nella sentenza sull'aceto balsamico, la Corte si ferma all'analisi della natura generica delle parti della denominazione, pur ricordando in apertura che «le questioni relative alla protezione da accordare ai diversi elementi di una denominazione registrata rientrano nell'ambito di una valutazione che spetta al giudice nazionale effettuare in base a un'analisi dettagliata del contesto fattuale dinanzi ad esso ricostruito dagli interessati». Conseguentemente, i giudici nazionali, anche all'esito del chiarimento della Corte sulla genericità dell'espressione che è parte della denominazione protetta, dovranno comunque valutare se sussistono situazioni tali da produrre evocazione del nome protetto e quindi, in sostanza, pregiudicano l'uso della denominazione registrata con riferimento al contesto dell'area geografica di riferimento¹¹.

A proposito della presunta natura generica del nome parmigiano/*parmesan*, la Corte, sulla premessa che, salvo dimostrazioni contrarie, la tutela si dovesse estendere di regola alla denominazione in tutte le sue parti, purché non si tratti di nomi generici, aveva orientato la sua decisione intorno alla natura evocativa della traduzione di una parte del nome, con una interpretazione ad ampio raggio della tutela della DOP, in cui rilevava l'effetto evocativo del termine, traduzione, sia pure diffusa, della denominazione protetta, in relazione alla somiglianza concettuale, fonetica e ottica dei prodotti¹².

¹⁰ Cfr. i *considerando* 3, 4 5 in cui si riportano i dubbi sulla natura generica dell'espressione sollevati da Germania, Francia e Grecia. Si segnala, peraltro, che la Germania aveva alternativamente mosso due obiezioni alla registrazione: la prima legata alla presenza sul mercato tedesco di prodotti che sarebbero stati pregiudicati dalla registrazione della IGP in quanto già presenti sul mercato tedesco e commercializzati con denominazioni Balsamessig/aceto balsamico e solo in secondo luogo, sul «presunto carattere generico» di tali denominazioni.

¹¹ L'avvocato generale afferma a riguardo che «alla luce dell'evidente connotazione geografica legata alla parola "Modena", l'uso di tale parola o l'espressione "di Modena" riferito all'aceto possa evocare ai sensi dell'art. 13, par. 1, lett. b, del reg. n. 1151/12, non solo l'aceto balsamico di Modena, ma anche l'aceto balsamico tradizionale di Modena» (59).

¹² Corte di giustizia, 26 febbraio 2008, C-132/05, *Commissione c. Germania*. La questione era originata dal ricorso della Commissione contro la Germania che rifiutava formalmente di per-

Il concetto di evocazione e quindi l'ambito di estensione della tutela che si riconosce alla denominazioni protette è interpretato, peraltro, in modo estensivo dalla giurisprudenza europea più recente, che mira a ricomprendere nell'ambito della tutela ogni forma di evocazione o richiamo alla denominazione protetta, non limitatamente all'atteggiarsi di nomi evocativi.

Il riferimento è in particolare a tre decisioni della Corte, riguardanti il *queso manchego*, il vino *verlados* e il formaggio *morbier*.

Dalle sentenze emerge una rinnovata attenzione dalla Corte ai diversi modi in cui può configurarsi l'evocazione di denominazioni protette, che viene parametrata alla figura del consumatore medio e alla sua percezione delle caratteristiche del prodotto attraverso il richiamo dei nomi.

Nella decisione sul *queso manchego*, la valutazione degli elementi suscettibili di evocare la regione di provenienza della DOP tutelata si estende anche alle immagini che, per ragioni culturali, richiamano immediatamente alla mente del consumatore la regione La Mancha e quindi sono suscettibili in concreto di evocare il prodotto tutelato, indipendentemente dal nome con cui è commercializzato il prodotto: l'evocazione di una denominazione registrata può derivare dall'uso di segni figurativi, al punto che i disegni (nel caso di specie, di un personaggio che assomiglia a Don Chisciotte della Mancia, di un cavallo magro e di paesaggi con mulini a vento e pecore), «siano in grado di creare una vicinanza concettuale con la DOP “queso manchego”, di modo che il consumatore avrà direttamente in mente, come immagine di riferimento, il prodotto che beneficia di tale DOP»¹³.

Nella sentenza sull'uso della denominazione *Verlados*, per una acquavite prodotta in Finlandia evocativa dell'indicazione geografica protetta del vino *Calvados*, la Corte applica alla disciplina dei vini di qualità i medesimi criteri adottati per DOP e IGP e afferma che il giudice deve «prendere in considerazione la similarità fonetica e visiva tra tali denominazioni nonché eventuali elementi che possano indicare se una tale similarità non sia frutto di circostanze fortuite, in modo da verificare che il consumatore europeo medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, in presenza del nome di un prodotto, è indotto a pensare, come immagine di riferimento, al prodotto che beneficia dell'indicazione geografica protetta» precisando che vi può essere evocazione anche in mancanza di qualsiasi rischio di confusione tra i prodotti in questione¹⁴.

Nella sentenza sul formaggio *Morbier*, è considerata prassi che può indurre in errore il consumatore la riproduzione della forma e dell'aspetto che caratterizzano il prodotto oggetto di denominazione registrata. L'ambito della protezione, afferma la Corte, in conformità a quanto già statuito nella sentenza *Scotch Whisky*¹⁵, deve estendersi a tutte le informazioni fornite ai consumatori che «pur non evocando l'indicazione geografica protetta, siano qualificabili come false o ingannevoli in considerazione dei collegamenti del prodotto con quest'ultima». Esse possono apparire «in qualsivoglia forma sulla confezione o sull'imballaggio del prodotto considerato, nella pubblicità o sui documenti relativi a tale prodotto, in particolare sotto forma di un testo, di un'immagine o

seguire come illecito l'uso della denominazione “parmesan” sul suo territorio. Nel caso di specie la Corte risponde alla questione pregiudiziale sollevata dal tribunale tedesco, attenendosi al quesito sottopostole.

¹³ Corte di giustizia, 2 maggio 2019, C-614/17, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego c. Industrial Quesera Cuquerella SL, Juan Ramón Cuquerella Montagud*.

¹⁴ Corte di giustizia, 21 gennaio 2016, C-75/15, *Viiniverla Oy c. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus*.

¹⁵ Corte di giustizia, 7 giugno 2018, C-44/17, *Scotch Whisky Association*.

di un contenitore idoneo a fornire informazioni in merito alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto».

5. Un riscontro applicativo della giurisprudenza della Corte di giustizia si rinvie di recente nella giurisprudenza tedesca, con riferimento alla evocazione di denominazioni protette, ampiamente note al consumatore.

Un caso emblematico è indubbiamente quello che ha dato origine alla sentenza della Corte nel procedimento Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena contro Balema.

Quanto alle etichettature dell'aceto balsamico prodotto dalla società Balema, il BGH, all'esito della risposta alla questione pregiudiziale sollevata dinanzi alla Corte di giustizia, non ha rilevato alcun fondamento per la violazione dell'art. 13 par. 1 lett. b), e ha pertanto respinto il ricorso, che era fondato sul richiamo evocativo alla parte del nome, ora considerata non protetta. Nella sentenza con cui respinge il ricorso e rimette al tribunale di appello la revisione del giudizio (OLG Köln), la Cassazione tedesca specifica che esso non potrà fondare l'evocazione sul mero utilizzo del termine, potendo altresì limitarsi a valutare la presenza in concreto di elementi che determinano l'evocazione della denominazione protetta. Richiama infatti, nella sua decisione, i criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che possono fondare l'evocazione, e che sussistono se il segno incorpora l'indicazione geografica, se vi è una somiglianza fonetica o visiva, rilevabile anche attraverso elementi figurativi, ovvero se vi sia una allusione ai contenuti del segno distintivo protetto¹⁶.

Un'altra decisione significativa della Cassazione tedesca, peraltro coeva a quella con cui il BGH aveva sollevato la questione dell'aceto balsamico dinanzi alla Corte di giustizia, è la sentenza sull'uso della denominazione "culatello di Parma", considerata evocativa del prosciutto di Parma dalla Cassazione tedesca, in quanto tale espressione utilizza un termine italiano che si riferisce alla categoria dei prodotti a base di carne suina, che evoca, conseguentemente, nel consumatore tedesco l'idea del prodotto protetto dalla DOP "prosciutto" di Parma¹⁷.

In tale sentenza la suprema Corte ha assunto una posizione particolarmente attenta all'applicazione della giurisprudenza europea interpretativa dell'art. 13 del reg. n. 1151/12, con riguardo ai rischi di confusione per il consumatore tedesco.

La sentenza, per considerare illegittimo, poiché evocativo della DOP, l'utilizzo della denominazione "culatello di Parma" richiama infatti i diversi passaggi in cui la Corte di giustizia ha individuato i parametri che orientano i giudici nazionali nella corretta applicazione dell'art. 13 del reg. n. 1151/12. In particolare, il BGH sottolinea che si deve prendere in considerazione la somiglianza fonetica tra i nomi: nel caso di specie si tratta di due termini entrambi generici (prosciutto e culatello), ma nell'espressione che identifica il prodotto viene in evidenza l'origine, trattandosi di due prodotti in gran parte analoghi e suscettibili di essere immediatamente sostituibili per il consumatore, anche

¹⁶ BGH 28 maggio 2020 – I ZR 253/16, su cui v. le considerazioni di WACHSMUTH, *Neues Schutz von geographischen Bezeichnungen und Angaben gegen wiederrechtlichen Anspielungen*, in ZLR. 2020, che esclude che possa essere provato nella fattispecie oggetto del giudizio l'evocazione, in mancanza di una relazione evidente tra il prodotto e la denominazione dell'aceto balsamico di Modena. Invero, il solo uso del termine Balsamico, sia pure mutuato dalla lingua italiana per descrivere il prodotto e messo in particolare evidenza nell'etichetta del prodotto, una volta chiarita la natura di nome comune, anche nelle sue traduzioni, richiede infatti una valutazione complessiva della presentazione del prodotto, al fine di valutare la sussistenza dell'evocazione, tale da far associare al consumatore un nesso con l'origine che è oggetto di protezione da parte della IGP.

¹⁷ BGH, Sentenza del 12 dicembre 2019 – I ZR 21/19 (OLG Köln).

in ragione della caratteristica visiva del prodotto della confezione e della consistenza (punti 38-39). Si tratta inoltre di una espressione che non è oggetto di protezione ai sensi del regolamento europeo e che invece entrerebbe in conflitto con una denominazione protetta, realizzando l'effetto evocativo per il consumatore (punti 51-52)¹⁸.

Inoltre, nella stessa sentenza, sempre sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia, il BGH precisa che, per valutare il rischio di confusione, si deve fare riferimento alla nozione di consumatore europeo: pertanto non si tratta di valutare se il prodotto abbia effetti evocativi per il produttore nel Paese di origine della denominazione (nel caso di specie: l'Italia), bensì si tratta di valutare la percezione del consumatore tedesco, in quanto consumatore dello spazio europeo (punti 36, 41). In conclusione, il BGH ritiene applicabile l'art. 13 par. 1 lett. b) del regolamento europeo, qualificando come evocativo della DOP l'uso dell'espressione culatello di Parma per un prosciutto prodotto in Germania.

6. La decisione sulla natura generica di termini che costituiscono una denominazione composta, come si è detto, sposta l'attenzione sul piano dell'evocazione del segno distintivo nella sua interezza, inclusivo del toponimo.

Il rischio di violazione dell'art. 13 e l'esigenza di tutela dei produttori dell'area geografica nell'appropriarsi del valore aggiunto derivante dalla privativa dipende conseguentemente dalla diffusione del nome privo di connotazione geografica e nel contempo dalla rilevanza che i consumatori attribuiscono all'origine effettiva di quel particolare prodotto, legata al territorio che esprime al produzione tipica.

La questione, in riferimento al caso dell'aceto balsamico (nelle due versioni, IGP di Modena e DOP tradizionale di Modena e di Reggio Emilia), riflette l'attenzione dei consumatori nel mercato dell'Unione Europea per la provenienza dall'origine geografica, una volta sancita la "liberalizzazione" del nome descrittivo del prodotto; conseguentemente l'evocazione colpita dall'art. 13 riguarderà esclusivamente prodotti che richiamano, in qualche modo, la zona geografica ove è stato registrato il segno.

Un'ultima considerazione merita la proiezione di quanto sin qui osservato, rispetto ai mercati extraeuropei, che rappresentano un ambito di espansione per le produzioni DOP e IGP italiane, considerato attualmente in crescita¹⁹.

Alla luce delle valutazioni sulla genericità o meno delle espressioni che compongono le denominazioni registrate, è opportuno tener conto delle prospettive di tutela delle denominazioni protette sui mercati extra UE, la cui regolazione dipende, da ultimo, in particolare dalla protezione prevista per i segni DOP e IGP nell'ambito degli accordi bilaterali stipulati dall'Unione Europea. L'interpretazione estensiva dell'art. 13, affermata nella giurisprudenza europea, che permette di garantire una significativa protezione interna ai confini europei, trova riscontro in una risposta spesso debole dei segni distintivi

¹⁸ Sul punto, osserva WACHSMUTH, *Neues Schutz von geographischen Bezeichnungen*, cit., in ZLR 2020, p. 463, che il conflitto tra denominazioni protette dalla normativa europea e nomi geografici tradizionali che coesistono in altri stati membri andrebbe comunque risolto, attraverso una questione da sottoporre alla Corte di giustizia, in mancanza di un intervento espresso del legislatore europeo.

¹⁹ Cfr. ISMEA, *Rapporto 2019 Qualivita, sulle produzioni agroalimentari e vitivinicole italiane DOP IGP e STG*, Siena, 2020: valori calcolati in crescita del +2,6% nel 2018 (p. 8); secondo il Rapporto ISMEA 2020 *Qualivita* (Siena 2020), la crescita del valore dell'export dei prodotti agroalimentari e vitivinicoli DOP e IGP registra una crescita del valore di +5,1 sull'anno precedente (p. 10). Per quanto riguarda l'aceto balsamico, nel rapporto 2020 si legge che il 92% della produzione di aceto balsamico è destinata all'estero (p. 27).

negli accordi bilaterali di scambio in relazione alla effettiva protezione che ne venga conseguentemente accordata.

Una situazione di tal genere si riscontra, ad esempio nei termini di protezione della DOP “Parmigiano Reggiano”, prevista dal testo dell’accordo CETA e inserita tra i segni protetti reciprocamente dalle parti dell’accordo, per la quale, tuttavia, è stata contemporaneamente accordata la libera utilizzazione del termine “*parmernan*”²⁰. In assenza di un sistema di effettiva protezione, quale quello previsto dall’art. 13, applicabile all’interno dell’Unione, e in assenza di un contesto culturale in cui i consumatori sono già educati a riconoscere le produzioni di qualità, una qualificazione come termini generici, così come la concessione del libero uso di nomi evocativi, descrittivi dei prodotti tipici propri della tradizione europea, rischia, in definitiva, di eliminare i benefici della protezione a livello internazionale e di creare un doppio livello interpretativo, comunque riconducibile a scelte politiche europee, sulla natura generica dei termini, che dovrebbero godere di piena tutela negli interessi dei consumatori e delle imprese.

IRENE CANFORA

²⁰ Cfr. CANFORA, *La valorizzazione dei prodotti di qualità sul mercato globale: i produttori agricoli di fronte alle sfide della politica commerciale*, in BUDZINOWSKI (ed.) XV World Congress of Agricultural Law, *Contemporary challenges of Agricultural Law: among globalisation, regionalization and locality*, Poznan, 2018, p. 423

ABSTRACT

La statuizione della natura generica dell'espressione "aceto balsamico" e della protezione riferita alla intera denominazione "aceto balsamico di Modena", affermata dalla Corte di giustizia offre lo spunto per analizzare le ricadute giuridiche che ne conseguono e che sono analizzate dall'articolo. Una riflessione sui criteri che la giurisprudenza europea ha ricostruito per individuare la natura generica di parti delle denominazioni composte; i riflessi sul margine di tutela conseguentemente riservato a tali denominazioni e, in ultimo, l'esigenza di tener conto delle conseguenze della "diffusione" di denominazioni generiche, riferite a prodotti tipici, nel quadro degli scambi internazionali.

The decision of the EU Court of Justice, establishing that the terms "aceto balsamico" are common words and the protection pursuant to Reg. 1151/12 shall be referred to the entire name "aceto balsamico di Modena", gives a starting point for the reflection on the consequences of the application of PDO and PGI rules. First, the article point out the criteria applied by the European case law in defining the generic nature of single terms in the composed protected denominations; secondly the resulting extent of protection; finally it is outlined to consider, within the EU political and legislative approach, the consequences of a widening in the use of generic terms, referred to protected denomination of origin or protected geographical indications in the face of the international framework.

PAROLE CHIAVE: Denominazioni composte – Denominazioni generiche – Tutela.

KEYWORDS: *Composed Denominations – Generic Denomination – Protection.*

DENOMINAZIONE DI ORIGINE PROTETTA

I

CORTE APPELLO VENEZIA, Sez. spec. imprese, 10 ottobre 2019, n. 4333
– Pres. Rel. G. SANTORO – *Le Famiglie storiche soc. cons. a r.l.* (già Le Famiglie dell’Amarone d’Arte soc. cons. a r.l. (e altri) c. *Consorzio per la tutela dei vini Valpolicella*).

Denominazione di origine protetta - Menzione tradizionale - Protezione dei vini di qualità - Organizzazione comune di mercato - Specificazioni aggiuntive e violazione del disciplinare di produzione - Principio di affidamento - Consorzio di tutela - Nullità marchio - Valenza laudativa del segno - Ingannevolezza - Atti di concorrenza sleale - Legittimazione attiva - Azione risarcitoria.

Costituisce violazione del disciplinare di produzione riconosciuto a livello europeo la previsione per il medesimo vino di qualità di misure restrittive e migliorative della qualità del vino, o addirittura di un diverso disciplinare di produzione, da parte di un gruppo di produttori membri del Consorzio di tutela, ledendo in tal modo anche i consumatori che hanno il diritto di poter fare affidamento sul fatto che se un vino si fregia di una denominazione rispetta uno specifico disciplinare approvato in conformità alle disposizioni di settore che è il solo ed unico per quel vino di qualità. (Massima non ufficiale) (1).

Il riferimento della “conformità al disciplinare” recato nell’art. 102 reg. (UE) n. 1308/2013 con esclusivo riferimento al prodotto e non già al marchio rileva nel collegare l’annullamento del “marchio” contenente una DOP alla circostanza della non conformità al corrispondente disciplinare. (Massima non ufficiale) (2).

Il consorzio, ferma restando la concorrente potestà sanzionatoria riservata al Ministero, può agire in giudizio facendo valere (anche) i rimedi di indole civilistica con l’unico limite che si tratti di iniziative dirette alla tutela della DOP o dell’IGP.

Se è vero che la normativa prevede una sanzione amministrativa da parte del Ministero, non è men vero che ai consorzi di tutela riconosciuti dal Ministero sono attribuite funzioni di tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale delle “indicazioni geografiche” con espressa previsione di collaborazione con il Ministero “alla tutela e alla salvaguardia della DOP e della IGP da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni tutelate e comportamenti vietati dalla legge” e con specificazione che si tratta di attività “esplicita ad ogni livello e nei confronti di chiunque, in ogni fase della produzione, della trasformazione e del commercio”. (Massima non ufficiale) (3).

(Omissis).

FATTO

Le origini della controversia

La presente causa vede contrapposti, da un lato, il “Consorzio per la tutela dei vini Valpolicella” (d’ora in avanti per comodità espositiva, anche solo “Consorzio”) nonché alcune delle imprese consorziate e, dall’altro, la società consortile a responsabilità limitata “Le famiglie dell’Amarone d’Arte” (d’ora in avanti, per brevità, anche solo “Le famiglie”), nonché dodici delle imprese socie di tale società, che sono peraltro pure imprese facenti parte del predetto consorzio di tutela.

La controversia prende origine dall’iniziativa assunta dal Consorzio, qualificatosi come «consorzio riconosciuto ai sensi dell’art. 17, comma 1 e 4, d.lgs. n. 61/2010 dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (...) con riferimento alle d.o.c. Valpolicella, “Valpolicella Ripasso” e alle d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella” e “Recioto della Valpolicella”» e dalle sette imprese consorziate per reagire a quattro fondamentali condotte (definite dal Consorzio “mosse”) che vengono imputate a “Le Famiglie” e alle di lei socie. Si tratta delle seguenti quattro condotte:

I. la costituzione di una società consortile, con una denominazione (“Le Famiglie dell’Amarone d’Arte”) e un oggetto sociale (promozione del «vino Amarone») programmati in modo da aiutare l’attività di promozione del prodotto “Amarone d’Arte”;

II. registrazione di un “logo” in cui compare la dizione «Famiglie dell’Amarone d’Arte» come marchio commerciale sia in Italia che in Europa per le classi 35 e 41, con successiva richiesta di registrazione anche per la classe 33 (vini) in sede europea, e la riproduzione dello stesso Logo quale bollino applicato su ogni bottiglia di vino a d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella” prodotto dalle imprese socie;

III. diffusione di un “Manifesto dell’Amarone d’Arte”, dal quale, secondo il Consorzio, si desume che esista un vino così denominato, dotato di caratteri peculiari e distinto dagli altri vini d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella”: vino qualificato come «prezioso» le cui qualità «vanno riconosciute con il giusto prezzo» essendo tale “Amarone d’Arte” «messaggero del made in Italy nel mondo», con la precisazione che «Le Famiglie dell’Amarone d’Arte garantiscono in ogni bottiglia l’Amarone con la “A” maiuscola» (dicitura, questa, eliminata dopo l’estate 2014);

IV. comunicazione al mercato in varie occasioni che tutti i soci rispettano un disciplinare di produzione definito “*più restrittivo*” rispetto a quello ufficiale adottato con il decreto ministeriale di riconoscimento della d.o.c.g.

Sulla base di tali fatti, le domande del Consorzio sono state, in sintesi, dirette a far accertare:

(a) la illegittimità dell’uso nella denominazione sociale della società “Le Famiglie” della menzione tradizionale “Amarone” e/o un elemento costitutivo distintivo della d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella” (per violazione degli art. 26, comma 1°,

d.lgs. n. 61 del 2010; art. 5, comma 1°, d.lgs. n. 297 del 2004; artt. 103, par. 2 lett. *a*), 113, par. 2, reg. (UE) n. 1308/2013; artt. 19, par. 3 e 40 par. 2 reg. (CE) n. 607/2009 e, quanto alla separazione della menzione “Amarone” dal toponimo “Valpolicella” (in violazione degli artt. 19, par. 3, reg. (CE) n. 607/2009 in combinato disposto con l’Allegato XII, parte B, dello stesso regolamento), con conseguente richiesta di inibitoria dell’uso del termine “Amarone” nella denominazione, nonché del nome a dominio *www.amarone families.it* e *www.amar.one*;

(*b*) la nullità del marchio figurativo registrato da “Le Famiglie” presso l’Ufficio italiano brevetti (1412172 del 27 gennaio 2011) per contrarietà alla legge [art. 25, lett. *b*, e 14, comma 1°, lett. *a*) e *b*) d.lgs. n. 30 del 2005 e in violazione dell’art. 29 d.lgs. n. 30 del 2005, dell’art. 20, commi 1°, 2° e 4°, d.lgs. n. 61 del 2010 nonché dell’art. 102, par. 1, reg. (UE) n. 1308/2013 e degli artt. 19, par. 3, 40, par. 2 e 41 par. 1, reg. (CE) n. 607/2009], con conseguente inibitoria del marchio alla società Le Famiglie e alle imprese di essa facenti parte ed evocate in giudizio e ordine di ritiro dal commercio di ogni prodotto recante il marchio;

(*c*) la concorrenza sleale posta in essere dalle dodici imprese socie de “Le Famiglie” in danno degli altri produttori di vino d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella”, con inibitoria dello svolgimento di attività promozionale avente ad oggetto il vino “Amarone della Valpolicella” mediante riferimento a tale prodotto come “Amarone d’Arte” e/o come vino prodotto con regole diverse o più restrittive rispetto a quelle previste dal disciplinare adottato dal Ministero delle Politiche Agricole nonché comunque l’utilizzo di loghi che inducessero nel consumatore a ritenere che esistano prodotti di serie “A” e prodotti di serie “B” nell’ambito della produzione della stessa d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella”.

Le domande del Consorzio si sono dirette, dunque, sotto tre principali direttrici nei riguardi:

(*a*) della denominazione sociale della società “Le Famiglie”;

(*b*) della nullità del marchio nazionale apposto dai soci della società “Le Famiglie” sulle bottiglie d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella” (si tratta di una composizione grafica nella quale una lettera “A” al centro e in stampatello maiuscolo è circondata da una cornice circolare formata superiormente da motivi ornamentali e inferiormente da due diciture, anch’esse in stampatello maiuscolo; la prima più esterna compone la scritta “Famiglie dell’Amarone d’arte”, la seconda più interna compone la scritta “Amarone families”): questa la rappresentazione grafica del marchio;

(*c*) dell’addebito di concorrenza sleale (utilizzazione della menzione protetta per promuovere selettivamente i propri prodotti e ciò anche per quelli di diversa denominazione o indicazione geografica; svolgimento di attività promozionale e commerciale volta ad indurre erroneamente i consumatori a ritenere che esistesse un vino denominato “Amarone d’Arte” o di serie A o con la A maiuscola, in violazione degli artt. 20, commi 1° e 2°, 23 comma 3°, e 26, comma 2°, d.lgs. n. 61

del 2010 nonché dell'art. 2598, nn. 1 e 3, cod. civ. e degli artt. 20, comma 1°, e 21 comma 2°, lett. a) d.lgs. n. 206 del 2005.

Mette conto rilevare che in questo contendere non vengono in rilievo le questioni, che sovente sollevano le controversie in tema di denominazione di origine protetta (d.o.c., d.o.c.g., i.p.g.), circa il mancato rispetto del disciplinare dei prodotti realizzati, commercializzati e pubblicizzati da imprenditori terzi o la loro mancata (totale o parziale) provenienza dal luogo di origine della d.o.c.g. o, ancora, il mancato possesso delle caratteristiche proprie della DOP. Il Consorzio riconosce infatti espressamente che gli appellanti «rispettano (...) il disciplinare “normale” e che “sono buoni produttori o imbottigliatori di Amarone della Valpolicella» (comparsa conclusionale, p. 7), ma sostiene che il vero nodo problematico delle attività de Le Famiglie e dei suoi associati è rappresentato dal fatto che gli appellanti sono «sono tredici degli oltre duecento produttori di Amarone della Valpolicella e degli oltre duemila soci del Consorzio Tutela Vini della Valpolicella» e che «non possono cercare di diversificarsi cercando di introdurre la suggestione che il loro vino sia di qualità superiore a quella di chi, malcapitato, non faccia parte del loro gruppo» (*ivi*).

Il consorzio sostiene invero che gli appellanti abbiano sí diritto di promuovere i loro vini, ma non «a scapito degli altri produttori, autoproclamandosi gli alfieri “dell’Amarone d’Arte” così ledendo i diritti dei consumatori, che hanno diritto di poter far affidamento sul fatto che, se una bottiglia si fregia della denominazione “Amarone della Valpolicella”, rispetti quel disciplinare vagliato e approvato a norma di legge, senza che vi sia il dubbio che quel disciplinare non sia sufficientemente “restrittivo” e che, quindi, il prodotto non sia “d’Arte” e senza ledere il diritto degli altri produttori, con illegittima attività concorrenziale» (comparsa conclusionale, p. 8).

In estrema sintesi la tesi del Consorzio (e delle sette imprese di cui sopra) deduce che la elaborazione di un diverso disciplinare per la DOP “Amarone della Valpolicella” elaborato da privati (quali sono Le Famiglie) «approvato dalla legislazione comunitaria, ma con possibilità di differenziarsi aggiungendovi qualcosa (comunque al di fuori di ogni controllo)» con la giustificazione che questo disciplinare sarebbe «più restrittivo» rispetto a quello «normale» e tale da «garantire la DOP “d’Arte”, con esclusione, quindi, di tutti gli altri operatori dalla possibilità di utilizzare questo termine tramite un marchio “DOP d’Arte”» (e con redazione anche di un “manifesto” della DOP “d’Arte”), sí da suggerire l’idea che si tratti di «una DOP di serie A, “d’Arte” appunto, a fronte di un’altra che segua un diverso disciplinare meno restrittivo» finirebbe per decretare la «fine del sistema delle denominazioni d’origine» come ora vigente.

La linea difensiva seguita dagli appellanti si è in buona sostanza articolata – oltre che mediante la proposizione di eccezioni di indole pregiudiziale-preliminare –:

- nel sostenere la compatibilità con la disciplina comunitaria delle iniziative (in particolare del marchio) assunte, segnatamente con quanto previsto dall’art. 103, par. 1, reg. (UE) n. 1308/2013 (e chiedendo anche il rinvio alla Corte di giustizia ai sensi dell’art. 267 TFUE sull’interpretazione degli artt. 102, 103 e 113 reg. (UE) n. 1308/2013), richiamando gli esiti del procedimento sulla domanda di brevetto europeo concernente il medesimo marchio qui in discussione;
- nell’escludere la violazione da parte del marchio delle disposizioni del disciplinare e, in particolare, dell’art. 7.1. che non consente specificazioni aggiuntive;

– nel contestare in fatto la esistenza o comunque la riferibilità ad essi di alcune delle condotte di concorrenza sleale addebitate dal Consorzio.

La sentenza appellata

Con la sentenza qui appellata il tribunale di Venezia, sezione specializzata in materia di impresa, espone le prospettazioni del Consorzio e delle sette imprese attrici (pp. 7-11), nonché quella de “Le Famiglie” (pp. 11-15), dopo aver proceduto alla ricostruzione della disciplina normativa, interna e europea, in tema di DOP (pp. 15-16), ha preso in separata disamina le questioni sollevate dalle parti, nei termini che, avuto riguardo a quanto qui ancora di interesse alla luce dei motivi di appello formulati, possono sintetizzarsi come di seguito.

1) *La “questione pregiudiziale”*. Innanzi tutto, il tribunale ha preso in esame la “questione pregiudiziale”, relativa all’interpretazione della normativa comunitaria e alla compatibilità della previsione nazionale di cui al d.lgs. n. 61 del 2010, ritenendo che il rinvio alla Corte di giustizia che i convenuti avevano sollecitato non avesse ragion d’essere alla luce del *considerando* 28 del previgente reg. (CE) n. 479/2008 e n. 93 del vigente reg. (UE) n. 1308/2013, «non senza osservare che il rinvio non è in ogni caso necessario ai fini della decisione per quanto si dirà *infra*» (p. 16);

2) *La legittimazione attiva*. Il tribunale ha poi ritenuto la “legittimazione attiva” del Consorzio con riferimento:

2.1. alle richieste concernenti la denominazione sociale, contestata dai convenuti sul rilievo che si tratterebbe di potere sanzionatorio riservato al Ministero;

2.2. alla domanda di accertamento della concorrenza sleale (con esclusivo riguardo all’azione diretta alla condanna generica al risarcimento);

2.3. alla domanda di nullità del marchio.

3) *La denominazione sociale della società consortile “Le Famiglie dell’Amarone d’Arte”*. Il tribunale di Venezia ha ritenuto la fondatezza della domanda diretta all’accertamento dell’illegittimità per contrarietà della denominazione della società “Le Famiglie dell’Amarone d’Arte” con la previsione dell’art. 5 del d.lgs. n. 297 del 2004 (che vieta l’uso della denominazione protetta nella denominazione sociale di un’organizzazione diversa dal consorzio di tutela), disposizione vigente all’epoca della assunzione di quella denominazione da parte de “Le Famiglie” (precisando che si tratta di divieto poi ribadito nell’art. 26, comma 2°, d.lgs n. 61 del 2010 e – nell’attualità – dalla legge n. 238 del 2016). Il tribunale ha, in conseguenza, inibito l’uso della menzione tradizionale “Amarone” e ogni riferimento alla d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella”, con ordine di modificazione della denominazione sociale come dal nome a dominio dei siti web *www.amaronefamilies.it* e *www.amar.one*.

4) *Il marchio nazionale registrato*. I primi giudici hanno ritenuto che alla luce delle disposizioni dell’art. 25 lett. *b*) [in relazione all’art. 14, comma 1°, lett. *b*)] c.p.i. per contrasto con la disposizione di legge di cui all’art. 4 d.lgs. n. 61 del 2010 e del disciplinare della d.o.c.g. (art. 7, comma 1°) il marchio de “Le Famiglie” fosse

nullo e ne ha inibito l'uso, prevedendo l'applicazione di una penale con ordine di rimozione del marchio dai prodotti.

5) *Gli illeciti concorrenziali*. Il tribunale ha ravvisato la sussistenza dell'illecito concorrenziale:

- di cui all'art. 2598, n. 3, cod. civ. nell'uso del marchio e comunque dell'espressione "Amarone d'Arte";
- di quello previsto dai nn. 1 e 3 dell'art. 2598 cit. nell'episodio dell'allestimento effettuato nell'ambito della manifestazione fieristica Expo 2015 di Milano;
- dell'illecito ex art. 2598 n. 3 cod. civ. nel riferimento pubblicitario ad un più restrittivo disciplinare "volontario" di produzione nonché nell'accostamento della parola "Amarone" a connotazioni laudative entrambi presenti nel "Manifesto dell'Amarone dell'Arte";

e ha pertanto inibito lo svolgimento di tale attività promozionale, pronunciando condanna generica al risarcimento dei danni.

Il processo di appello

A fronte dell'atto di appello formulato da "Le Famiglie" e da tutte le singole imprese convenute in primo grado, si sono costituiti nel presente grado il Consorzio e sei delle originarie attrici, essendo rimasta contumace la Società Agricola Corte Rugolin di Elena e Federico Coati s.s.

A seguito dell'istanza di sospensione della provvisoria esecutività della sentenza appellata proposta dagli appellanti, i quali hanno fatto presente di aver dato attuazione alla sentenza gravata ad eccezione dell'ordine di pubblicazione della sentenza stessa e di rimozione del marchio dalle bottiglie, la Corte – con ordinanza 5-8 giugno 2018 – ha accolto la richiesta di inibitoria con esclusivo riguardo all'ordine di pubblicazione della sentenza.

All'udienza del 5 febbraio 2019, precisate dalle parti le rispettive conclusioni, come in epigrafe riportate, sono stati concessi alle parti i termini di cui all'art. 190 cod. proc. civ. per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica.

A seguito di rituale richiesta della parte appellante, è stata fissata udienza per la discussione orale della causa.

All'udienza del 4 giugno 2019, all'esito della discussione orale fra le parti, la causa è stata riservata per la decisione.

DIRITTO

1.1 Con il *primo motivo* le parti appellanti sottopongono a censura la decisione del tribunale di non dar corso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (punto 1).

Essi denunciano violazione di legge nella parte in cui il giudice di prime cure ha respinto l'eccezione preliminare sollevata dagli originari convenuti, ed odierni appellanti, circa la necessità di sottoporre alla Corte di giustizia europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE una questione pregiudiziale. In proposito il tribunale ha osservato che «sia il *considerando* 28 del previgente reg. (CE) n. 479/2008 nonché il *considerando* 93 del vigente reg. (CE) n. 1308/2013 quest'ultimo tuttora in vigore

prevedono che gli stati membri possano applicare norme più rigorose; il considerando contribuisce a specificare l'oggetto e la portata del testo normativo di tal che la normativa nazionale su denominazioni di origine, indicazioni geografiche e menzioni tradizionali qualora preveda standard di tutela più rigorosi non si pone in contrasto con la corrispondente normativa europea che vieta adozione di normative nazionali con standard inferiori di tutela. Ritiene dunque il Collegio sul punto che non sussistano dubbi interpretativi tali da consigliare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE su quanto indicato da parte convenuta. Non senza altresì osservare che il rinvio non è in ogni caso necessario ai fini della decisione per quanto si dirà *infra*.

Il motivo sostiene che il *considerando* richiamato dal tribunale (93 del reg. (UE) n. 1308/2013), oltre a non avere una «portata precettiva autonoma», non si riferirebbe alla questione relativa alla convivenza tra marchi commerciali e denominazione protette, bensì alle «caratteristiche di qualità dei vini a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta, questione del tutto diversa rispetto a quella su cui invece verte la presente controversia» e non potrebbe, in conseguenza, fondare la prevalenza del diritto nazionale su quello comunitario.

La doglianza deduce che, per poter definire la questione della validità della registrazione italiana di marchio n. 1412172 oggetto di causa, occorre chiarire come debbano essere interpretati gli artt. 102, 103 e 113 del reg. (UE) n. 1308 in relazione al divieto posto dall'art. 20 del d.lgs. n. 61 del 2010 (disposizione normativa nelle more abrogata, ma applicabile alla controversia *ratione temporis*).

1.2 Le parti appellate hanno preliminarmente osservato che il motivo non si fa carico di sottoporre a censura tutte le argomentazioni poste dal tribunale a base del rigetto della richiesta di rinvio alla Corte di giustizia, ma unicamente quella che richiama il *considerando*.

1.3 Ed invero, dallo stesso tenore della parte di sentenza che le parti appellanti hanno indicato (ritrascrivendola pedissequamente) emerge che il tribunale, oltre all'argomentazione tratta dal menzionato *considerando* ha ritenuto che «il rinvio non è in ogni caso necessario ai fini della decisione per quanto si dirà *infra*».

Vi è, dunque, un esplicito riferimento nella sentenza appellata ai rilievi e alle argomentazioni di seguito esposte al fine di ritenere che il rinvio «non è in ogni caso necessario ai fini della decisione».

La successiva motivazione ha ritenuto l'invalidità del marchio oggetto di causa sulla scorta di rilievi attinenti: (a) alla violazione dell'art. 7.1 del disciplinare di produzione dei vini d.o.c.g. "Amarone della Valpolicella" che contiene il divieto di affiancare alla denominazione protetta specificazioni laudative (come nella specie ritenute quella "d'Arte" (cfr. sentenza appellata, pp. 21-22); (b) alla idoneità del marchio a indurre in errore il consumatore, facendo credere l'esistenza di una "sottocategoria" nell'ambito del d.o.c.g. non prevista nel disciplinare di produzione approvato (cfr. sentenza appellata, p. 22; punti la cui fondatezza si avrà modo in appresso di verificare).

Il motivo non incontra tali concorrenti *rationes decidendi* del rigetto dell'eccezione preliminare, mentre per essere ammissibile, avrebbe dovuto sottoporre a critica non solo la motivazione imperniata sul *considerando*, ma altresì quelle – pure esplicitamente richiamate – che sono, nella argomentazione sviluppata dal tribu-

nale – di per sé sole idonee a sorreggere la decisione circa la non rilevanza della questione sollevata con la richiesta di rinvio pregiudiziale.

In difetto di ciò (nonché di una qualsiasi pertinente replica sul punto da parte delle appellanti negli scritti conclusivi), il motivo non supera il vaglio di ammissibilità.

2. Il *secondo motivo* si dirige avverso la declaratoria di illegittimità della denominazione sociale “Le famiglie dell’Amarone d’Arte” della società consortile qui appellante (sentenza appellata, p. 19 s.), formulando cinque autonome censure, che vanno passate in separata disamina (da sub. 2.1 a 2.5.).

2.1.1 Gli appellanti eccepiscono che la normativa richiamata dal tribunale per fondare la sua decisione (art. 26 d.lgs. n. 61 del 2010) prevede una sanzione amministrativa il cui accertamento e irrogazione sono riservati al Ministero delle politiche agricole alimentari, onde la statuizione con la quale è stata ordinata la modificazione della ragione sociale del Consorzio sarebbe stata adottata dai primi giudici in difetto di giurisdizione.

2.1.2 Sul punto gli appellati hanno osservato che la deduzione, già svolta in prime cure, era stata respinta dal tribunale sulla scorta della valenza meramente civilistica che la norma in questione aveva rivestito nella controversia per cui è causa.

2.1.3 La Corte osserva che la motivazione in proposito somministrata dal tribunale, con puntuale riscontro dei riferimenti normativi, appare corretta e pienamente condivisibile.

Se è pur vero che la normativa richiamata prevede una sanzione amministrativa da parte del Ministero, non è men vero che – come ricordato dal tribunale – sin dalla legge n. 526 del 1999 ai consorzi di tutela riconosciuti dal Ministero sono attribuiti funzioni di tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale delle “indicazioni geografiche” con espressa previsione di collaborazione con il Ministero «alla tutela e alla salvaguardia della DOP e della IGP da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni tutelate e comportamenti vietati dalla legge» e con specificazione che si tratta di attività «esplicita ad ogni livello e nei confronti di chiunque, in ogni fase della produzione, della trasformazione e del commercio».

Un tale assetto normativo è stato ribadito dalla legislazione successiva:

– l’art. 17 d.lgs. n. 61 del 2010 al comma 4° lett. c), abilita espressamente i Consorzi ad «agire in tutte le sedi giudiziarie e amministrative per la tutela e la salvaguardia della DOP e della IGP e per la tutela degli interessi e diritti dei produttori»;

– l’art. 41, comma 1°, lett. c) della legge n. 238 del 2016 ribadisce le medesime competenze previste dalla legge n. 526 del 1999 ed espressamente riconferma la legittimazione del Consorzio ad «agire in tutte le sedi giudiziarie e amministrative per la tutela della salvaguardia del DOP o dell’IGP e per la tutela degli interessi e dei diritti dei produttori».

A fronte di una espressa attribuzione come quella ora ricordata appare chiaro come il Consorzio, ferma restando la concorrente potestà sanzionatoria riservata all’ente pubblico centrale, possa agire in giudizio facendo valere (anche) i rimedi di

indole civilistica con l'unico limite che si tratti di iniziative dirette alla tutela della DOP o dell'I.G.P., punto – questo – che neppure gli appellanti hanno potuto mettere in dubbio.

2.2.1 Gli appellanti evidenziano inoltre che l'inibitoria assunta dal tribunale relativamente al nome a dominio del sito web *www.amar.one* non ha tenuto in alcun conto che tale sito non era affatto riferibile alle "Famiglie dell'Amarone", ma a un soggetto (tale Gianluca Savegnago di Vicenza) del tutto estraneo agli appellanti.

2.2.2 Gli appellati hanno osservato che la sentenza va evidentemente intesa nel senso della proibizione alle parti del processo, nella specie: a Le Famiglie e alle imprese originariamente convenute in causa, di utilizzare il sito web.

2.2.3 La Corte osserva che, anche alla luce della puntualizzazione della parte appellata, la doglianza risulta fondata.

Ed invero, se pur occorre partire dal presupposto che la sentenza non può riguardare che le parti in causa, è giocoforza rilevare che il comando giudiziale, così come espresso dalla sentenza gravata, ha ad oggetto la condanna dei qui appellanti a eliminare ogni riferimento alla d.o.c.g. "Amarone della Valpolicella" o alle sue parti distintive, quale il termine "Amarone" dal nome a dominio *www.amar.one*.

L'estraneità di tale sito web agli appellanti, risultante dalle allegazioni di costo-ro, non sono è stata efficacemente contrastata dal Consorzio, il quale anzi – come già ricordato – adducendo che si dovrebbe interpretare la sentenza come inibizione agli appellanti di avvalersi di quel sito, ha - in buona sostanza - riconosciuto trattarsi di sito riconducibile a terzi e non già a "Le Famiglie" o ai soci qui appellanti. Ne viene che va in conseguenza riformata *in parte qua* la sentenza gravata, con rigetto della domanda avente ad oggetto il predetto sito *www.amar.one*.

2.3.1 Il motivo soggiunge che la disposizione normativa sulla base della quale il tribunale di Venezia ha ritenuto di poter ravvisare la illegittimità della denominazione del consorzio (art. 5 d.lgs. n. 297 del 2004) presupponeva la presenza di un Consorzio incaricato *ex art. 1, comma 1°, lett. c)*, n.1, ossia di quel consorzio di cui all'art. 5 cit. incaricato con decreto «di svolgere le funzioni di cui all'art. 53, comma 15, della legge 24 aprile 1998, n. 128», mentre il primo atto di legittimazione del Consorzio versato in atti risale al 2013, ossia ad epoca successiva all'assunzione della denominazione, che – pertanto – dovrebbe ritenersi del tutto lecita.

2.3.2 Gli appellati hanno replicato sostenendo che non era mai stata contestata durante il giudizio di primo grado (sino alla memoria di replica) la circostanza che il Consorzio tutelasse a far data dal 2000 la d.o.c.g. "Amarone della Valpolicella" avendo – anzi – gli originari attori svolto difese nelle quali presupponevano quel riconoscimento (p. 5, punto 1, della terza memoria *ex art. 183, comma 6, cod. proc. civ.: comparsa di risposta, p. 14*) e che, in ogni caso, ciò che deve intendersi vietato non è solo l'adozione, ma anche il mero uso di una denominazione sociale che comprende una denominazione tutelata da parte di un ente diverso dal relativo consorzio di tutela incaricato. Il Consorzio ha soggiunto che, se vi fosse stata una chiara contestazione, non avrebbe avuto difficoltà a produrre tutta le necessaria documentazione idonea a superare ogni dubbio al riguardo.

2.3.3 Le parti appellanti hanno contro replicato:

– che la contestazione circa la legittimazione *in toto* del Consorzio – certamente svolta sin dal primo atto difensivo – ricomprendeva necessariamente anche quella inerente all'asserito riconoscimento «nemmeno precisamente collocato nel tempo né documentato» del 2000;

– che le difese richiamate erano state svolte in via meramente ipotetica e all'esclusivo fine di confutare le argomentazioni della controparte (come si ricava dal loro integrale tenore: «il Consorzio afferma (sebbene non produca alcunché a sostegno di quanto affermato) di tutelare la denominazione Amarone della Valpolicella sin dal 2000 (cfr. atto di citazione avversario p. 9 punto 4), è pertanto evidente che, secondo la ricostruzione avversaria, se il Consorzio avesse voluto, avrebbe potuto censurare il comportamento delle Famiglie sin dalla loro costituzione e quindi sin dal 2009»), nel mentre – con riferimento a quanto esposto in sede di comparsa di risposta, (ossia che il Consorzio avrebbe aumentato la superficie vinicola tra il 2007 e il 2009) ciò non varrebbe a far ritenere ammesso

«(1) né che il Consorzio abbia aumentato la superficie in veste di Ente riconosciuto (poteva ben trattarsi di una proposta veicolata dallo stesso in veste di Ente non riconosciuto);

(2) né tantomeno che il Consorzio abbia aumentato la superficie in veste di Ente Incaricato ai sensi dell'art. 1, comma 1°, lett. c) del d.lgs. n. 297 del 2004;

(3) né infine e comunque che un eventuale provvedimento di riconoscimento/incarico in capo al Consorzio fosse legittimo e tale da fondare la disposizione di cui all'art. 5 d.lgs. n. 297 del 2004».

2.3.4 Anche a prescindere dalla effettiva indispensabilità che il Consorzio – per agire a tutela della denominazione protetta – debba essere incaricato ai sensi dell'art. 1, comma 1°, lett. c), d.lgs. n. 297 del 2004 (attesa la riportata ampia sua legittimazione ad agire e la valenza esclusivamente “civilistica” della pretesa in questo contendere), la Corte osserva che il Consorzio ha dedotto sin dal suo costituirsi in giudizio a chiare lettere di essere stato costituito nel 1970 per la tutela delle denominazioni protette “Valpolicella” e “Recioto della Valpolicella” e di tutelarle dal 2000 anche le denominazioni “Valpolicella Ripasso” e “Amarone della Valpolicella”, nonché di essere stato riconosciuto dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali Direzione Generale per la promozione delle qualità agroalimentare con riferimento alle d.o.c. Valpolicella e Valpolicella Ripasso nonché alle d.o.c.g. Amarone della Valpolicella e Recioto della Valpolicella.

Le parti convenute – qui appellanti – non hanno mai esplicitamente negato al Consorzio la sua qualità di ente riconosciuto (anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 d.lgs. n. 297 del 2004), limitandosi in sede di memoria di replica per la prima volta ad adombrare che non era stata versata in atti la prova di un tale riconoscimento (senza neppure in questa sede negare *expressis verbis* che il Consorzio non possedesse quel riconoscimento).

In uno con tale linea difensiva gli allora convenuti hanno pure dedotto – come ricordato dal Consorzio – l'aumento della superficie vinicola, così alimentando vieppiù una linea difensiva non priva di ambiguità nella contestazione della qualità in capo al Consorzio attore. Tanto che di una tale questione la sentenza impugnata non fa neppure cenno, così come non si riscontrano deduzioni in sede di scritture difensive conclusionali di primo grado sino alla memoria di replica. Né, del resto,

gli appellanti lamentano che il tribunale non abbia pronunciato su di una loro eccezione in proposito.

Ne viene che il difetto di una chiara contestazione al riguardo ha in effetti precluso un leale contraddittorio sul punto e la pretesa di sollevare soltanto ora – in questa sede di appello – la mancanza in capo al Consorzio della qualità mai prima fatta oggetto di una non espressa contestazione appare contrario non solo ai canoni alla luce dei quali dovrebbe dipanarsi il dibattito fra le parti in causa e al principio di ragionevole durata del processo, ma anche alle preclusioni che devono ritenersi operare in forza della previsione dell'art. 115 cod. proc. civ.

La doglianza non merita, pertanto, accoglimento.

2.4.1. In ogni caso gli appellanti deplorano che una disposizione normativa riferita espressamente alla ragione o denominazione sociale sia stata posta a base di pronunce inerenti ai nomi a dominio (*www.amaronefamilies.it* e *www.amar.one*).

Sul punto, per evidenziare l'inaccoglibilità della censura, pare sufficiente richiamare il principio di unitarietà dei segni distintivi, come declinato nell'art. 22 c.p.i. (e desumibile anche dagli artt. 2, comma 4°, e 12 c.p.i.), ove è chiaramente stabilita l'estensione del divieto di uso illegittimo di segni distintivi anche ai nomi a dominio di siti usati nell'attività economica.

2.5.1. Da ultimo con il motivo in esame gli appellanti si dolgono che il tribunale abbia potuto disporre la modifica della denominazione sociale del consorzio quale «risarcimento in forma specifica», non solo per il già evidenziato difetto di giurisdizione dell'a.g.o. al riguardo, ma anche in difetto della prova di un qualsivoglia danno al Consorzio del quale possa essere stabilito il risarcimento.

In proposito va ritenuto che la questione relativa alla legittimità-illegittimità della denominazione sociale (e, dunque, dell'eventuale ordine di modificazione) non presuppone necessariamente un danno, la cui esistenza è presupposto indefettibile della condanna risarcitoria. E la domanda degli originari attori, come si ricava pianamente dalla sua stessa formulazione (v. epigrafe della sentenza appellata), formulava la richiesta di condanna alla modificazione della denominazione sociale quale conseguenza dell'accertamento e della declaratoria dell'uso illegittimo nella denominazione sociale della menzione tradizionale "Amarone" e/o di un elemento costitutivo distintivo della d.o.c.g.

La richiesta di inibitoria dell'uso della denominazione è stata fatta «anche ai sensi dell'art. 2058 cod. civ.», ma essa si basa, innanzi tutto, sull'accertata illegittimità della denominazione sociale assunta dalla società qui appellante e, dunque, è sufficiente, ai fini della richiesta tutela della denominazione sociale, l'accertamento compiuto dal tribunale della illegittimità dell'uso da parte de "Le Famiglie" della menzione "Amarone d'Arte".

A mente dell'art. 2564 cod. civ. (con riferimento alla ditta, ma richiamato quanto alle società dall'art. 2567 cod. civ.) la modificazione della ditta va disposta nel caso in cui possa creare confusione. È, dunque, sufficiente una mera potenziale confusione per fondare la necessità di modificazione, il che è quanto ha opinato il tribunale, adottando il conseguente provvedimento.

3. Con il *terzo motivo* si deplora la declaratoria di nullità del *marchio italiano* registrato dal Consorzio qui appellante presso L'UIBM al n. 1412172 in data 27 gen-

naio 2011 (si tratta della motivazione svolta da p. 20 a p. 24 della sentenza gravata). Il marchio in questione è rappresentato da una composizione grafica comprendente la lettera “A” in carattere maiuscolo, circondata da una cornice circolare formata, nella parte superiore, da motivi ornamentali e, nella parte inferiore, dalla dicitura “Famiglie dell’Amarone d’arte” e una dicitura più interna che compone la scritta “Amarone families”. Si tratta di un cerchio di 3-4 cm di diametro che i produttori qui appellanti appongono sulla bottiglia di “Amarone della Valpolicella” (innanzi riportato graficamente nella parte dedicata alle “Origini della controversia”).

3. Il motivo reca innanzi tutto la critica a quella parte della motivazione nella quale il tribunale ha osservato che il sistema di tutela della denominazione d’origine «prevede che qualsiasi “valorizzazione” di particolari metodi di elaborazione, zone di produzione ecc. (...) che voglia fregiarsi della D.O, passi attraverso un sistema regolamentato dalla legge ed è vietato pertanto al di fuori di detta regolamentazione, accostare ad una D.O. qualsivoglia specificazione che non sia consentita dalla legge e dal disciplinare approvato».

Si sostiene che l’assunto del tribunale non avrebbe alcun riscontro normativo e sarebbe contraddetto da orientamenti giurisprudenziali di merito (Trib. Milano, 29 giugno 2016 n. 8111: relativo al caso del Taleggio DOP e alla apposizione sui prodotti della indicazione “stagionato nelle grotte di Valsassina”). Si critica inoltre la assenza di un’effettiva motivazione in ordine all’indole “laudativa” della dizione “d’Arte”.

3.1 Il motivo prosegue asserendo che non sussistono elementi per inferire «un collegamento tra tale *claim* (d’Arte) ed una qualità – superiore – del vino Amarone. Quanto alla presenza nel segno della parola “Amarone» e che la motivazione spesa dal tribunale per ritenere “laudativa” l’espressione “d’Arte” sarebbe meramente apparente e sostanzialmente tautologica.

Gli appellanti ricordano anche la vicenda dei due marchi europei da essi conseguiti in riferimento al marchio “Famiglie dell’Amarone d’Arte – Amarone Families” e dell’istanza di cancellazione promossa dal Consorzio e respinta dalla Divisione di annullamento dell’EUIPO.

Nell’esposizione del motivo riguardante il marchio gli appellanti sostengono che (*i.*) né la presenza nel segno della menzione “Amarone” né (*ii.*) la presenza della locuzione “*d’Arte*” e della lettera “A” in maiuscolo comporterebbe alcun profilo di illegittimità del marchio in discussione.

3.2 L’argomentazione del tribunale resiste alle critiche rivolte con l’appello.

3.3 È opportuno premettere il quadro normativo di riferimento.

Il tribunale ha ritenuto la nullità del marchio in disamina per violazione dell’art. 25, lett. *b*) in relazione al disposto dell’art. 14. Co. 1 lett. *b*) c.p.i.

L’art. 14, comma 1°, cit., esclude che possano essere registrati come marchi i segni distintivi «contrari alla legge» (lett. *a*) e quelli «idonei ad ingannare il pubblico, in particolare sulla provenienza geografica, sulla natura o sulla qualità dei prodotti e servizi». L’art. 25, lett. *b*), c.p.i. commina la nullità per i marchi in contrasto con il disposto dell’art. 14 comma 1°, stesso codice.

Occorre aver riguardo in proposito alle disposizioni del d.lgs. n. 61 del 2010 richiamate dagli originari attori.

Le disposizioni del d.lgs. n. 61 cit. che assumono rilievo in proposito sono quelle dell'art. 20, comma 1°, 2° e 4°.

L'art. 20, comma 1°, del d.lgs. n. 61 del 2010 stabilisce che «dalla data di iscrizione nel registro comunitario delle d.o.p. e i.g.p., le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche non possono essere usate se non in conformità a quanto stabilito nei relativi disciplinari di produzione» (a mente dell'art. 1 del medesimo d.lgs. n. 61 del 2010 costituiscono denominazione d'origine, per i fini del decreto, anche le menzioni tradizionali).

Il comma 2° stabilisce che «a partire dalla stessa data di cui al 1° comma, è vietato qualificare direttamente o indirettamente i prodotti che portano la denominazione d'origine o l'indicazione geografica in modo non espressamente riconosciuto dai decreti di riconoscimento».

Il comma 4° del medesimo art. 20 prevede che il riconoscimento di una denominazione d'origine esclude la possibilità di impiegare i nomi geografici utilizzati per designare i marchi («Il riconoscimento di una denominazione d'origine o di una indicazione geografica esclude la possibilità di impiegare i nomi geografici utilizzati per designare marche e comporta l'obbligo per i nomi propri aziendali di minimizzare i caratteri alle condizioni previste dal comma 3°. Sono fatte salve le eccezioni previste dalla normativa comunitaria»).

Il divieto, espressamente stabilito nel sopra riportato art. 20, comma 1°, cit., dell'uso della d.o.p. e i.g.p. se non «in conformità a quanto stabilito nei relativi disciplinari di produzione» (previsione poi ribadita e meglio chiarita con l'art. 44 della legge n. 238 del 2016) impone di prendere in esame le relative disposizioni del disciplinare di produzione del d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella” che vengono a tal fine in rilievo: esse sono quelle dell'art. 7, 1° e 2° comma.

Il 1° comma stabilisce che «Alla denominazione di origine controllata e garantita dei vini “Amarone della Valpolicella” è vietata l'aggiunta di qualsiasi specificazione diversa da quelle previste dal presente disciplinare di produzione ivi compresi gli aggettivi “extra” - “fine” - “scelto” e similari».

Il comma 2° prevede che «È tuttavia consentito l'uso di indicazioni che facciano riferimento a nomi, ragioni sociali, marchi privati o di consorzi, purché non abbiano significato laudativo e non siano tali da trarre in inganno l'acquirente».

Come ha ricordato anche il tribunale, il d.lgs. è stato *medio tempore* abrogato e sostituito dalla legge n. 238 del 2016 che, quanto all'utilizzo delle denominazioni geografiche, delle menzioni tradizionali, e delle altre indicazioni riservate ai prodotti vitivinicoli DOP e IGP, d'origine prevede che esse «non possono essere usate se non in conformità a quanto stabilito nei relativi disciplinari di produzione, nella specifica normativa dell'Unione europea e nella presente legge» e vieta espressamente di «qualificare, direttamente o indirettamente, i prodotti che portano le denominazioni d'origine o l'indicazione geografica in modo non consentito dal rispettivo disciplinare di produzione».

Con riguardo alla disciplina di origine comunitaria è opportuno ricordare che:

– è previsto l'annullamento per il marchio «che contiene o è costituito da una denominazione di origine protetta e da un'indicazione geografica protetta non conforme al corrispondente disciplinare di produzione» (art. 102 reg. (UE) n. 1308/2013);

– le denominazioni di origine sono protette da qualsiasi indicazione falsa o ingannevole relative alla provenienza, all'origine alla natura o alle qualità essenziali

del prodotto usata sulla confezione o sull'imballaggio, nelle pubblicità o sui documenti relativi al prodotto vitivinicolo in esame (art. 103 stesso regolamento);

– è proibita qualsiasi utilizzazione commerciale diretta o indiretta della denominazione nella misura in cui tale uso ne sfrutti la notorietà (art. 103, punto 2, lett. a).

Al riguardo è opportuno precisare che non pare condivisibile la prospettazione interpretativa degli appellanti, che mirerebbe a intendere il riferimento della «conformità al disciplinare» recato nell'art. 102 reg. (UE) cit. con esclusivo riferimento al prodotto e non già al marchio. L'espressione letterale risulta chiara nel collegare l'annullamento del "marchio" contenente una DOP alla circostanza della non conformità al corrispondente disciplinare.

La specificazione relativa al prodotto compare soltanto nella parte finale della disposizione, chiarendo che l'ambito della previsione riguarda la conformità del "marchio contenente ..." al "corrispondente disciplinare" («La registrazione di un marchio commerciale che contiene o è costituito da una denominazione di origine protetta o da un'indicazione geografica protetta non conforme al corrispondente disciplinare di produzione o il cui uso rientra nella fattispecie dell'art. 103, par. 2, e riguarda un prodotto che rientra in una delle categorie ...»).

D'altronde, accreditando l'interpretazione propugnata dagli appellanti, si giungerebbe alla inaccettabile conseguenza, ad esempio, di consentire a un produttore di DOP o IGP che rispetti il disciplinare di produzione di creare marchi recanti pure menzioni marcatamente laudative (in quanto il divieto di tali espressioni è previsto sì nel disciplinare ma non riguarda direttamente il prodotto, sibbene il marchio).

3.4 Ciò premesso, occorre prendere le mosse dalla verifica se il marchio in discussione comporti o meno la violazione delle previsioni del disciplinare dell'Amarone della Valpolicella sopra ricordate.

Si tratta, in particolare, di verificare se contenga una «specificazione diversa da quelle previste dal presente disciplinare di produzione, ivi compresi gli aggettivi "extra" - "fine" - "scelto" e similari», tenendo presente che è consentito «l'uso di indicazioni che facciano riferimento a nomi, ragioni sociali, marchi privati o di consorzi, purché non abbiano significato laudativo e non siano tali da trarre in inganno l'acquirente».

Un primo dato emerge chiaramente dalla riportata disposizione del disciplinare: si è voluto escludere qualsiasi aggettivazione del prodotto tale da evidenziarne una particolare qualità o una speciale caratteristica, prevedendo espressamente la inutilizzabilità di aggettivi che indichino una particolarità del prodotto idonea a distinguerlo in termini di speciale qualità.

E si è avuto cura di escludere non solo l'impiego dei termini "extra" - "fine" - "scelto", ma anche di tutti quelli che potessero essere "similari" a questi.

Si è poi circondata l'ammissibilità della indicazioni che fanno riferimento a «nomi, ragioni sociali, marchi privati o di consorzi» stabilendo che, anche in questo caso, non devono rivestire un significato "laudativo" e non siano tali da ingannare l'acquirente.

Il che pone la questione, lungamente dibattuta fra le parti, se la locuzione "d'Arte" possegga o meno una valenza laudativa e anche ingannatoria del consumatore.

Il collegio ritiene che la locuzione utilizzata abbia una evidente portata laudativa.

Gli appellanti menzionano il significato del termine “arte” come «capacità di agire e di produrre, basata su un particolare complesso di regole e di esperienze conoscitive e tecniche e, quindi, anche l’insieme delle regole e dei procedimenti per svolgere un’attività umana in vista di determinati risultati» e riportano pubblicità nelle quali l’espressione “d’arte” è ampiamente utilizzata, per sostenere che «la tecnica di marketing ha evidenziato che una simile espressione, comunque la si interpreti, risulta oggigiorno in ogni caso neutra per il consumatore e priva di qualsivoglia significato laudativo o discretivo» (comparsa conclusionale, p. 44; a p. 50 ss. dell’atto di appello sono riportati gli slogan pubblicitari di svariati prodotti facenti uso dell’espressione “a regola d’arte”).

Il punto è – ad avviso del collegio – che la parola “arte”, come non di rado si verifica nel lessico, ha una svariata gamma di accezioni e, oltre a quella valorizzata dagli appellanti, è innegabile che essa stia a rappresentare anche la espressione originale dell’artista per giungere alla definizione di un oggetto come “opera d’arte”, così da essere adoperata in un significato privilegiato che indica un particolare prodotto culturale delle varie discipline: pittura, scultura, architettura, musica, poesia, ecc.

E, quindi, la “opera d’arte”, così come la galleria “d’arte”, il mercante “d’arte” o la mostra “d’arte”, ma anche la “città d’arte” o, per restare nel contesto veneziano, la manifestazione della “Biennale d’Arte”, conclamano usi del termine come significativi di un prodotto “artistico” e non semplicemente del rispetto delle regole e tecniche di determinate attività umane.

Il collegio, in proposito, non condivide la valutazione espressa dalla Divisione di Annullamento nel procedimento davanti all’EUIPO [«La Divisione di Annullamento si sente di escludere che la lettera ‘A’ sarà percepita come un riferimento all’alta qualità di tali servizi (o dei prodotti ad essi associati) e sebbene l’espressione d’arte possa alludere al fatto che la titolare segua modalità o tecniche considerate corrette (“ad arte”) per la lavorazione di un prodotto o la fornitura di un servizio, non si tratta di un’indicazione sufficientemente chiara e specifica per dar luogo a un inganno effettivo o a un rischio sufficientemente grave d’inganno del consumatore»]. Una siffatta valutazione pare tenere in conto il significato del termine “arte” e della locuzione “d’arte” come esclusivamente ristretto al rispetto delle regole tecniche di una determinata disciplina umana, ma trascura completamente l’altra freccia semantica pure presente negli indicati termini e che rimanda, altrettanto chiaramente, al prodotto “artistico”, cioè quello non meramente “artigianale” di rispetto delle regole tecniche, ma al frutto della capacità artistica dell’autore nei vari settori culturali.

In tale chiarita prospettiva va collocato il marchio per cui è controversia, non senza notare che l’apposizione di quel “bollino” recante appunto quella indicazione “d’Arte” vale a denotare nel senso comune una sorta di certificato di superiore qualità, un “Amarone della Valpolicella” di superiori caratteristiche (rispetto a quello non munito di quel sigillo di eccellenza) e che, per tali ragioni, può fregiarsi di quella specie di suggello di eccellenza.

La studiata evidenziazione della lettera “A” che, ricorda sí la lettera iniziale della parola “Amarone”, ma anche - e, nell’indicato contesto ben prima e ben di più – evoca la prima lettera dell’alfabeto, da sempre utilizzata per designare la categoria più elevata di una serie, conferma e corrobora l’idea dell’appartenenza del prodotto a una fascia di “prima qualità” e, dunque, implicitamente, ma inequivocabilmente, di superiore qualità rispetto all’Amarone della Valpolicella che di quella “A” non possa far vanto.

È il comportamento precedente all'instaurarsi di questa controversia tenuto dagli stessi appellanti, del resto, ad accreditare quella valenza laudativa che oggi essi si affannano a disconoscere. La stessa redazione di un "Manifesto dell'Amarone d'Arte" rappresenta di per sé sola una ulteriore – seppure non necessaria – dimostrazione che l'uso dell'espressione "d'Arte" vada inteso nei termini qui accreditati. Non è necessario in proposito ricordare i vari "manifesti d'arte" che si sono succeduti nella storia dei movimenti artistici per evidenziare che la redazione di quel "manifesto" si pone in continuità con le pubbliche dichiarazioni degli intenti, dei punti di vista, delle motivazioni di un artista o di un movimento artistico, non certo di artigiani che seguono le tecniche di produzione di un vino. Le espressioni contenute in quel "Manifesto dell'Amarone d'Arte" valgono a ribadire il già raggiunto approdo ermeneutico circa la valenza semantica dell'espressione utilizzata da "Le Famiglie" («le Famiglie dell'Amarone d'Arte adottano un rigido regolamento volontario per mantenere elevate le nobili caratteristiche del prodotto. Le Famiglie dell'Amarone d'Arte appongono un ologramma esclusivo e distintivo su tutte le loro bottiglie di Amarone, per renderle riconoscibili e garantirne l'autenticità e l'alta qualità»).

Ma ancora nel primo grado di questo giudizio, "Le Famiglie" e i suoi soci non si sono peritati di dedurre che «non ci vuole un tecnico per capire che i requisiti imposti dal disciplinare delle Famiglie vanno univocamente nella direzione di una migliore qualità del vino prodotto» (punto 165 della comparsa conclusionale depositata in primo grado), così finendo per ammettere che la creazione del marchio aveva il preciso intento di rendere evidente all'esterno quella "migliore qualità".

Né gli slogan pubblicitari richiamati dalla parte appellante paiono effettivamente dimostrativi della tesi da essi agitata, in quanto tesi a far apparire quei prodotti come particolarmente interessanti e appetibili proprio in ragione di essere "a regola d'arte" e, dunque, l'indole laudativa di tali espressioni non risulta affatto esclusa – ma, anzi, a vedere bene, è ribadita – da tali *claim* commerciali. È appena il caso di rilevare che il precedente invocato dagli appellanti, ossia il caso della indicazione della "stagionatura nelle grotte della Valsassina" del formaggio taleggio DOP, ritenuta legittima dal tribunale di Milano, non pare affatto corrispondere, come pretenderebbero "Le Famiglie" - "esattamente" alla "fattispecie che ci occupa" (atto di appello, p. 27). Ed invero va rimarcato che, nel caso sottoposto a questa Corte, non è affatto presente l'indicazione di una specifica e particolare tecnica di produzione del vino "Amarone della Valpolicella", ma – ben diversamente – l'evocazione di una non meglio precisata sua natura di vino "d'Arte" in ossequio a un disciplinare che si assume diverso e più "restrittivo" di quello stabilito per la d.o.c.g., ma senza alcuna verifica ufficiale o controllo indipendente.

Neppure l'argomento con il quale gli appellanti cercano di far leva sulla circostanza che la previsione del disciplinare vieterebbe l'uso soltanto delle indicazioni che siano a un tempo laudative e ingannevoli, facendo leva sulla congiunzione "e" presente nell'art. 7.2. («È tuttavia consentito l'uso di indicazioni che facciano riferimento a nomi, ragioni sociali, marchi privati o di consorzi, purché non abbiano significato laudativo e non siano tali da trarre in inganno l'acquirente»).

Innanzitutto, occorre riconoscere che l'espressione "e" nella lingua italiana può essere usata anche in funzione non solo copulativa, ma anche disgiuntiva. Si può, in altri termini, anche ritenere che la previsione del disciplinare vada intesa come segue: «È tuttavia consentito l'uso di indicazioni che facciano riferimento a

nomi, ragioni sociali, marchi privati o di consorzi, purché non abbiano significato laudativo e [è... consentito l'uso di indicazioni che facciano riferimento a nomi, ragioni sociali, marchi privati o di consorzi, purché] non siano tali da trarre in inganno l'acquirente».

Si tratta di tecnica di redazione di testi giuridici talora adottata, tanto che nei manuali di redazione dei testi normativi è avvertita la necessità di consigliare «per esprimere una relazione disgiuntiva inclusiva» di «evitare la parola “e” (che va riservata alle relazioni congiuntive)» e di «usare preferibilmente la parola “o” posta fra i due termini».

D'altronde, sotto il profilo della *ratio* del divieto, sarebbe arduo fornire di una convincente spiegazione della necessità di stabilire la ammissibilità di espressioni laudative solo in quanto inidonee a ingannare il consumatore, essendo allora sufficiente prevedere l'esclusione dell'attitudine ingannatoria.

In ogni caso, nella concreta fattispecie di questo contendere, si ritiene che ricorra a pieno titolo anche la valenza ingannatoria dell'espressione “laudativa” (il che rileva, e in modo dirimente, anche con riguardo alla violazione della normativa comunitaria più sopra richiamata e – va evidenziato – a prescindere dalla interpretazione del riferimento alla conformità al disciplinare).

Le superiori osservazioni in ordine al significato recato dall'espressione “*d'Arte*”, della collocazione in primo piano della lettera “A” in carattere maiuscolo, dell'apposizione del marchio quale sigillo di qualità, valgono a evidenziare che il consumatore, a fronte di quel marchio apposto sul “bollino” presente nel collo delle bottiglie è indotto a ritenere di trovarsi di fronte a un “Amarone della Valpolicella” di qualità superiori rispetto a quello che quella specie di “certificato di superiore qualità” non possenga e a pagare, in conseguenza, un prezzo superiore (essendo pacifico che il prezzo al quale “Le Famiglie” vendono il vino “Amarone” da esse prodotto è ben superiore a quello medio delle altre aziende consorziate).

Senonché, in assenza di qualsiasi oggettiva e indipendente verifica circa le caratteristiche del disciplinare asseritamente più rigoroso seguito da “Le Famiglie” non può non riconoscersi un'attitudine ingannatoria a quell'espressione. D'altronde perché un consumatore sia indotto a pagare per una bottiglia di vino “Amarone della Valpolicella” una somma ben superiore a quelle degli altri produttori, deve essere portato a ritenere che quel suggello “*d'Arte*” giustifichi un esborso maggiore in quanto sinonimo di una superiore qualità del prodotto (superiore qualità, come detto, in alcun modo comprovata).

Il verificato mancato rispetto delle previsioni del disciplinare e la accertata idoneità ingannatoria dell'espressione utilizzata nel marchio de “Le Famiglie” valgono a sancirne irrimediabilmente la nullità per violazione delle previsioni del disciplinare (come richiamate dall'art. 20, comma 1°, d.lgs. n. 61 del 2016) e, a un tempo, la contrarietà anche alle previsioni comunitarie di cui agli artt. 102 (per la mancata conformità al corrispondente disciplinare di produzione) e 103 reg. (UE) n. 1308/2013 (per la natura ingannevole dell'indicazione sulle qualità essenziali del prodotto), il che ribadisce – anche per tale concorrente profilo – la non necessità del rinvio sulla questione pregiudiziale sollecitato dagli appellanti.

E va pure *ad abundantiam* constatato che degli due profili di nullità dedotti dal Consorzio in prime cure e non presi in esame dal tribunale, ma qui riproposti (capitolo C.7 della comparsa di risposta), gli appellanti nulla abbiano replicato con riferimento a quello relativo alla mancata indicazione nel marchio per cui è causa

del toponimo “Valpolicella” in violazione della previsione di cui all’art. 19, par. 3, Reg CE 607/2009 (in riferimento all’allegato. XII, parte B, del medesimo Regolamento: essendo ivi precisato che la menzione storica “Amarone” è «connessa esclusivamente al metodo di produzione della denominazione “Valpolicella”»).

4. Con il *quarto motivo* (pp. 58-63 dell’atto di appello) si lamenta «violazione di legge nella parte in cui il Giudice di prime cure afferma, accogliendo la domanda degli originari attori, ed odierni convenuti, di accertamento circa le asserite condotte di concorrenza sleale poste in essere dagli odierni appellanti» (si tratta della motivazione svolta nella sentenza impugnata a pagina 24 e ss.).

Si sostiene, innanzi tutto, che la legittimità del marchio “Famiglie dell’Amarone” vale a rendere perciò solo legittimo l’uso di esso e ad escludere ogni profilo di concorrenza sleale: l’accertata nullità di quel marchio, come sopra ritenuta, priva, per ciò solo, di fondamento tale argomentazione. Rimane, dunque, accertata la violazione dell’art. 2598 (n. 3) cod. civ.

Con riferimento alle ulteriori condotte ritenute dal tribunale, gli appellanti hanno osservato, con specifico riguardo a ciascuna di esse, che:

a) quanto all’evento EXPO 2015: i rilievi fotografici dimessi dal Consorzio non varrebbero in alcun modo a dare riscontro alla tesi della distinzione fra Amarone di serie “A” e di serie “B” o “C”, attesa la genericità della allegazione, priva di effettivi e concreti elementi di riferimento, nonché della dimostrazione che si trattava di allestimento predisposto da “Le Famiglie”; il punto è che il tribunale ha ritenuto comprovato, alla stregua della documentazione fotografica dimessa dalla parte attrice, l’uso della locuzione “Fam. Amarone” per promuovere «non solo vini a d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella”, ma anche a diversa denominazione o indicazione geografica»; non si tratta, dunque, della classificazione in “A” - “B” o “C”, ma della inclusione sotto l’egida “*Fam. Amarone*” di prodotti non rientranti nella d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella”, circostanza desumibile dai rilievi fotografici in atti e non idoneamente contestata dai qui appellanti in sede di tutto il primo grado di giudizio; quanto poi alla potenzialità dannosa di una tale condotta – non controvertibile in dubbio, in considerazione della natura della manifestazione – essa deve ritenersi sufficiente ai fini della condanna generica (v., con specifico riguardo alla concorrenza sleale, Cass. 10643/2015);

b) in riferimento alla adozione di un disciplinare volontario più restrittivo rispetto al disciplinare dell’Amarone, in assenza del rispetto dei criteri imposti per i codici di condotta “volontari” dal d.lgs. n. 206 del 2005, gli appellanti hanno dedotto che (i) non si applicherebbe la disciplina richiamata; (ii) la violazione di tale disciplina non varrebbe in ogni caso a integrare un atto di concorrenza sleale; non è neppure discusso che “Le Famiglie” e le imprese che fanno parte di tale società rispettino il disciplinare da esse volontariamente assunto, ma il punto è che non è in alcun modo idoneamente comprovato in causa che l’adozione di un tale “disciplinare” – asseritamente più “restrittivo” – conduca a un prodotto di qualità superiore (il Consorzio ha dimesso in atti il parere di un enologo che esclude qualsiasi automatismo tra il rispetto di un siffatto disciplinare e un superiore profilo qualitativo del vino rispetto a quello prodotto con il disciplinare “ordinario”: DOC. 33); d’altronde, come ricorda la difesa degli appellati, sono gli stessi appellanti ad aver dedotto *expressis verbis* in sede di comparsa conclusionale in prime cure che «non ci vuole un tecnico per capire che i requisiti imposti dal disciplinare delle Fami-

glie vanno univocamente nella direzione di una migliore qualità del vino prodotto» (punto 165 della comparsa conclusionale depositata in primo grado); ne viene che nella prospettiva che qui unicamente rileva – ossia quella della concorrenza sleale, anche a prescindere dalla diretta applicabilità delle disposizioni in tema di pratiche commerciali scorrette o ingannevoli di cui al codice del consumo – deve ravvisarsi una condotta non conforme alla correttezza professionale nell'indurre il consumatore a credere che il prodotto contenga una migliore qualità in effetti non comprovatamente esistente;

c) in riferimento alla adozione del “Manifesto dell’Amarone d’Arte” gli appellanti sottolineano che si è trattato di una «temporanea iniziativa pubblicitaria già da tempo rimossa all’epoca del giudizio»; in disparte il rilievo che l’eventuale limitazione temporale della condotta vale, da un lato, se mai, a circoscriverne gli effetti, ma, dall’altro, costituisce nondimeno ammissione del fatto, risulta in causa che al c.d. “manifesto” hanno fatto reiterato riferimento atti e iniziative nel corso di svariati anni a dimostrazione che quel “manifesto” non fu affatto un’iniziativa estemporanea e circoscritta nel tempo (v. il comunicato-stampa del 17 maggio 2011 e la presentazione del partecipazione de Le Famiglie alla manifestazione della *National Italian American Foundation*: docc. 16 e 17).

Ne viene che anche il quarto motivo di appello è privo di fondamento e non può trovare accoglimento.

Alla stregua di quanto innanzi l’appello può trovare accoglimento con esclusivo riferimento alla doglianza, recata nell’ambito del secondo motivo di appello, diretta al rigetto della domanda avente ad oggetto il sito *www.amar.one* siccome l’ordine di rimozione da tale nome a dominio riguarda un sito di non comprovata riconducibilità ai qui appellanti; per il resto l’appello e respinto e la sentenza merita di essere *in parte qua* confermata.

5. Le spese processuali, liquidate come in dispositivo, con applicazione dei valori medi per le cause di valore indeterminabile di particolare importanza, seguono la prevalente soccombenza della parte appellante (in considerazione della assoluta marginalità della questione inerente al sito internet) e vanno poste a suo integrale carico.

(*Omissis*).

* * *

II

TRIBUNALE DI VENEZIA, Sez. spec. imprese – 24 ottobre 2017, n. 2283 – Pres. Rel. L. GUZZO – *Consorzio per la tutela dei vini Valpolicella (e altri) c. Le Famiglie dell'Amarone d'Arte soc. cons. a r.l. (e altri)*.

Denominazione di origine protetta - Menzione tradizionale vini - Protezione dei vini di qualità - Organizzazione comune di mercati - Specificazioni aggiuntive e violazione del disciplinare di produzione - Principio di affidamento - Consorzio di tutela - Nullità marchio - Valenza laudativa del segno - Ingannevolezza - Atti di concorrenza sleale - Legittimazione attiva - Azione risarcitoria.

Le differenziazioni tra i vari produttori e prodotti – differenziazioni che ben possono esistere al di là del rispetto del disciplinare di produzione a cui tutti i componenti della filiera son tenuti – non possano essere promosse o valorizzate, ma detta promozione o valorizzazione deve avvenire, stante la normativa che tutela le denominazioni di origine, in un regime di “separatezza” rispetto alla denominazioni di origine, con modalità tali da non intaccare le denominazioni di origine medesime con indebiti specificazioni ed accostamenti non legittimi. (Massima non ufficiale) (4).

L'azione volta a reprimere fatti di concorrenza sleale che spetta agli enti esponenziali ex art. 2601 cod. civ. (e nella fattispecie attribuita al Consorzio di Tutela sia ex art. 2601 cod. civ. sia ai sensi della normativa in materia di attribuzioni del Consorzio di Tutela) è diversa da quella risarcitoria meramente eventuale prevista dall'art. 2600 cod. civ. che spetta alla singola impresa e che l'ente esponenziale non ha legittimazione ad esercitare per i singoli. (Massima non ufficiale) (5).

(Omissis).

Il Consorzio per la Tutela dei Vini Valpolicella qualificatosi quale «Consorzio riconosciuto ai sensi dell'art. 17 comma 1 e 4 d.lgs. n. 61/2010 del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali Direzione Generale per la promozione della qualità agro alimentare con riferimento alle d.o.c. “Valpolicella” e “Valpolicella Ripasso” nonché alle d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella” e “Recioto della Valpolicella» ed altresì i seguenti attori (di seguito denominati “produttori”) e cioè Azienda Agricola Roccolo Grassi s.s. agr. Azienda Agricola Zymè di Celestino Gaspari s.s. agr., Cantina di Colognola ai Colli soc. coop agr. Cantina Sociale Cooperativa di Soave soc. coop. agr., Casa Vinicola Sartori s.p.a., società Agricola - Corte Figaretto di Bustaggi Alberto e Mauro s.s. - e Società Agricola Corte Rugolin di Elena e Federico Coati s.s. hanno convenuto in giudizio Le Famiglie dell'Amarone dell'Arte soc. cons. a r.l. nonché i suoi soci Agricola F.lli Tedeschi s.r.l., Azienda Agricola Begali Lorenzo di Begali Lorenzo e Giordano s.s. agr. - Stefano Casari quale titolare della ditta individuale Azienda Agricola Brigaldara di Casari Stefano. Corte Giara s.r.l. - Guerrieri Rizzardi Azienda Agricola s.s. - Masi Agricola s.p.a. - Musella s.s. agr., Società Agricola Venturini Massimo e Figli s.s., Speri Viticoltori s.s. agr., Tenuta S. Antonio di Castagnedi Massimo, Annando, Tiziano e Paolo s.s.

agr., Tommasi Viticoltori s.s. agr. e Zenalo Azienda Vitivinicola s.r.l. formulando da ultimo le conclusioni trascritte in premessa.

A sostegno delle proprie domande gli attori hanno in sintesi esposto nei propri atti che:

– In sede nazionale, la menzione tradizionale “Amarone della Valpolicella”, già riconosciuta come d.o.c. con d.P.R. 2 agosto 1968 è stata riconosciuta come d.o.c.g. con d.m. 24 marzo 2010 del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali che ha altresì approvato il vigente: disciplinare di produzione che all’art. 7 comma 1 fa divieto che alla menzione tradizionale sia aggiunta «qualsiasi specificazione diversa da quelle previste dal presente disciplinare di produzione ivi compresi gli aggettivi “extra fine scelto e similari».

– In sede europea la menzione tradizionale “Amarone della Valpolicella”, è stata come tale riconosciuta dal reg. (CE) n. 607/2009 (approvato dalla Commissione il 14 luglio 2009 ed entrato in vigore il 1° agosto 2009), il cui Allegato XII, parte B, la descrive come: «Menzione storica connessa esclusivamente al metodo di produzione della denominazione Valpolicella». È impiegata sin dall’antichità per identificare il luogo di origine di questo vino, ottenuto da uve appassite con un metodo di produzione specifico basato sulla completa fermentazione degli zuccheri: si spiega così l’origine del termine “Amarone”. Si tratta di una menzione del tutto particolare e ampiamente conosciuta. in grado di identificare da sola il prodotto» eguale descrizione si ritrova nella banca dati E-Bacchus gestita dalla Commissione, Direzione generale per l’agricoltura e lo sviluppo rurale.

– Il Consorzio, costituito nel 1970 per la tutela delle denominazioni protette “valpolicella” e “Recioto della Valpolicella” tutela dal 2000 anche le denominazioni “Valpolicella Ripasso” e “Amarone della Valpolicella” ed attualmente rappresenta circa l’80% di ciascuna delle categorie che compongono la filiera vinicola (viticoltori, vinificatori ed imbottiglieri) inerente alle quattro denominazioni tutelate.

– Con d.m. 25 gennaio 2013, il Ministero ha riconosciuto il Consorzio incaricandolo di svolgere per la durata di tre anni le funzioni di tutela previste dall’art. 17, comma 1° e 4°, d.lgs. n. 61/2010, con riferimento alle d.o.c. “Valpolicella” e “Valpolicella Ripasso” nonché alle d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella” e “Recioto della Valpolicella”.

– Sia gli attori “produttori” che i convenuti soci della società consortile convenuta (di seguiti denominati “soci”) sono inseriti in forza della vigente normativa, nel sistema di controlli della d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella” il cui organismo di certificazione istituzionale è Siquiria s.p.a.

Gli attori hanno poi affermato che i convenuti (denominati soci), rappresentanti all’incirca il 5% dei viticoltori e vinificatori inseriti nel sistema di controlli della d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella”, avevano costituito in data 18 giugno 2009 (ad eccezione di Guerrieri Rizzardi Agricola S.s. che era entrata a far parte della società consortile nel 2015) una società consortile a responsabilità limitata, attribuendo ad essa la denominazione sociale “Le Famiglie dell’Amarone d’Arte” nell’intento di creare un soggetto collettivo che potesse sotto certi aspetti competere con il Consorzio attore.

Tale società consortile includeva nell’oggetto sociale le seguenti attività: «tutela del vino denominato “Amarone” come prodotto tipico del territorio veronese della Valpolicella elaborazione e realizzazione di azioni di promozione, comunicazione e tutela tese alla valorizzazione commerciale del vino Amarone della Valpoli-

cella; organizzazione di eventi, mostre, convegni, workshop e attività coinvolgenti sia aziende associate che aziende non associate, rivolte a promuovere a livello nazionale e internazionale il vino “Amarone”; partecipazione attiva ai tavoli istituzionali contribuendo alla definizione delle politiche di promozione del vino “Amarone”; cura, sviluppo diffusione dell’immagine del vino “Amarone” attraverso azioni di promozione e valorizzazione sui mercati nazionale ed internazionali; sostegno al successo del vino “Amarone” e dei marchi degli associati sui mercati nazionali, ed internazionali (...): Individuazione di nuovi percorsi per la promozione del vino “Amarone” ricercando idonee sinergie con i settori più rappresentativi del made in Italy; creazione, deposito e utilizzo di un marchio che contraddistingua il vino “Amarone” prodotto dai soci consorziati»: inoltre la società consortile si era dotata di Regolamento Consortile il cui art. 4 rubricato “Disciplinare” descriveva, sulla falsariga di un disciplinare di produzione alcuni requisiti che i Soci s’impegnavano a rispettare nella produzione del «vino “Amarone”», nonché nella organizzazione interna senza che però nessun soggetto o ente terzo fosse chiamato a vigilare sul rispetto di detto Regolamento e di detto disciplinare peraltro neppure pubblicati.

Ancora gli attori hanno affermato che nel 2010 la società Le Famiglie dell’Amarone d’Arte soc. cons a r.l. aveva creato un logo costituito da una composizione grafica comprendente in posizione centrale la lettera “A”, in stampatello maiuscolo, circondata da una cornice circolare formata superiormente da motivi ornamentali ed inferiormente da due diciture anch’esse in stampatello maiuscolo: la prima, più esterna, compone la scritta “Famiglie dell’Amarone d’arte”; la seconda, più interna, compone la scritta “Amarone families”, che ciascuno dei soci apponeva sulle proprie bottiglie a d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella”.

La società convenuta aveva altresì presentato in data 20 maggio 2010 in sede comunitaria, presso l’UAMI, domanda di registrazione di detto logo quale marchio comunitario per le classi merceologiche n. 35 e n. 41 ed era stata poi presentata anche una nuova domanda del 30 gennaio 2014 di registrazione per le classi merceologiche nn. 33 e 43: pendevano in sede europea procedimenti promossi dal Consorzio, volti ad accertare la nullità della prima registrazione e di opposizione alla seconda.

Le Famiglie dell’Amarone d’Arte soc. cons a r.l. aveva altresì presentato in sede nazionale presso l’Ufficio Italiano Brevetti e Marchi in data 24 maggio 2010 domanda n. VR2010C000433 di registrazione di tale logo come marchio figurativo nazionale per le classi merceologiche n. 35 e 41 ed il marchio era stato registrato il 27 gennaio 2011 con il n. 1412172.

Hanno inoltre affermato che varie erano state le pratiche commerciali e gli atti censurabili poste in essere dai convenuti ed elencati in dettaglio.

Ciò esposto hanno lamentato:

– l’uso illegittimo da parte de Le Famiglie dell’Amarone d’Arte soc. cons. a r.l. nella propria denominazione sociale della menzione tradizionale “Amarone” c/o di un elemento costitutivo distintivo della d.o.c.g. “Amarone della Valpolicella” in violazione dell’art. 26, comma 1°, d.lgs. n. 61 del 2010, dell’art. 5, comma 1°, d.lgs. n. 297 del 2004, degli artt. 103, par. 2, lett. a), e 113, par. 2, reg. (UE) n. 1308/2013, degli artt. 19, par. 3, e 40, par. 2, reg. (CE) n. 607/2009, nonché quanto alla separazione della menzione “Amarone” dal toponimo “Valpolicella” – in violazione dell’art. 19, par. 3, reg. (CE) n. 607/2009, combinato disposto con l’Allegato XII, parte B, dello stesso Regolamento

– la nullità del marchio figurativo registrato da Le Famiglie dell'Amarone Arte soc. cons. a r.l. presso l'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi con n. 1412172 del 27 gennaio 2011, per contrarietà alla legge *ex artt.* 25, lett. *b)*, *c* 14, co. I, lett. *a)* e *b)*, d.lgs. n. 30 del 2005, poiché in violazione dell'art. 29, d.lgs. n. 30 del 2005, dell'art. 20, comma 1°, 2° e 4°, d.lgs. n. 61 del 2010, nonché dell'art. 102, par. 1, reg. (UE) n. 1308/2013 e degli artt. 19, par. 3, 40, par. 2, e 41, par. 1, reg. (CE) n. 607/2009;

– la esistenza di pratiche commerciali scorrette e di concorrenza sleale dei soci dei soci de Le Famiglie de l'Amarone d'Arte soc. cons. a r.l. in danni dei Produttori e degli altri produttori di vino a d.o.c.g. Amarone della Valpolicella consistenti:

– nell'utilizzo della menzione protetta per promuovere selettivamente i propri prodotti e ciò anche per quelli di diversa denominazione od indicazione geografica;

– nello svolgimento di attività promozionale e commerciale volta ad indurre erroneamente i consumatori a ritenere che esistesse un vino denominato Amarone d'Arte" o di serie A o con la A maiuscola il quale si distinguerebbe per miglior qualità dagli altri vini a d.o.c.g. Amarone della Valpolicella non prodotto regola d'arte o di serie B o con la "a" minuscola e ciò in violazione degli artt. 20, comma 1° e 2°, 23, comma 3°, e 26, comma 2°, d.lgs. n. 61 del 2010 nonché dell'art. 2598, n. 1, e 3 cod. civ. e degli art. 20, comma 1°, e 21, comma 2°, lett. *a)*, d.lgs. n. 206 del 2005.

Tutto ciò attraverso: attività di comunicazione convegnistica e realizzazione di eventi; distinzione dei propri prodotti con un apposito specifico logo con finalità di garantire «su ogni bottiglia l'Amarone con la A maiuscola» introducendo per questa via la suggestione di un amarone "speciale", la registrazione dello stesso logo quale marchio comunitario e nazionale; l'organizzazione di eventi nei quali i soci promuovevano anche la vendita di altri vini di loro produzione sfruttando così il veicolo pubblicitario costituito dalla d.o.c.g. "Amarone della Valpolicella"; la pubblicità ingannevole ai sensi dell'art. 2, comma 1°, lett. *b)*, d.lgs. n. 145 del 2007, anche in relazione nell'adozione di un asserito codice di condotta non assistito da alcuna garanzia di terzietà; lo svolgimento di pubblicità comparativa basata su elementi non obiettivi e non verificabili, in violazione dell'art. 4, comma 1°, lett. *e)* e *d)*, d.lgs. n. 145 del 2007; l'adozione di pratiche commerciali ingannevoli.

Hanno formulato le conclusioni trascritte in premessa.

I convenuti hanno svolto alcune considerazioni "preliminari" circa il fatto che la produzione di "Amarone" nel tempo era stata fatta oggetto di una crescita disequilibrata, fenomeno che il Consorzio non aveva efficacemente contrastato assumendo anzi un atteggiamento "contraddittorio" sfociato in particolare nel 2009 in un aumento della superficie viticola per poi abbassare la percentuale di cernita per le uve a riposo, il tutto a discapito dei vigneti altamente vocati che avevano pagato il prezzo legato alla percentuale di cernita ed erano stati altresì "affiancati" a nuovi vigneti entrati in produzione e destinati anch'essi, alla produzione di Amarone, (politica poi proseguita nel 2013 con la proposta di modifica dell'art. 4 del disciplinare di produzione dell'Amarone, ossia con proposta di estendere, ai fini dell'idoneità alla produzione del vino Amarone della Valpolicella, l'area di produzione anche ai vigneti piantati su terreni freschi, situati in pianura o nei fondivalle).

Hanno altresì asserito che la costituzione della società Consortile convenuta era avvenuta nel 2009 anteriormente al d.lgs. n. 61 del 2010 ed aveva avuto l'unico intento di promozione e diffusione dell'Amarone di produzione delle "famiglie",

quale risultato del rispetto di un “disciplinare” adottato secondo i canoni della tradizione più autentica.

Ciò premesso hanno in *primis* eccepito la carenza di legittimazione attiva del

Consorzio sul rilievo che il decreto 25 gennaio 2013 (*Gazz. uff.* 32 del 7 febbraio 2013) – con il quale era avvenuto il Riconoscimento del Consorzio per la Tutela dei Vini Valpolicella e vi era stato conferimento dell’incarico *erga omnes* – era viziato per violazione di legge e doveva esser disapplicato: ciò in quanto l’ente consortile, non era mai stato in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa per il riconoscimento ai sensi dell’art. 17, comma 1°, del d.lgs. n. 61 del 2010, né lo era al momento del riconoscimento, avvenuto con il citato decreto del 25 gennaio 2013.

Sul punto hanno dedotto che uno dei presupposti per ottenere il riconoscimento *erga omnes* era integrato dall’adozione di uno statuto conforme alle prescrizioni del decreto ministeriale 16 dicembre 2010 nel mentre lo statuto era stato adottato dal Consorzio con provvedimento assembleare viziato per difetto del *quorum* necessario per le assemblee straordinarie.

Hanno altresì eccepito che anche a prescindere dalla sussistenza o meno del potere del Consorzio a rappresentare collettivamente in giudizio *ex art.* 81 cod. proc. civ. i componenti della filiera vinicola inseriti nel sistema dei controlli della denominazione tutelata, esso e le singole aziende produttive non avevano comunque alcuna legittimazione a richiedere provvedimenti inibitori all’uso dell’attuale denominazione della società consortile convenuta per violazioni della disciplina dettata dal d.lgs. n. 61 del 2010, in ragione del fatto che il potere sanzionatorio in merito a pretese violazioni della disciplina del d.lgs. n. 61 del 2010 era riservato al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (poteri che allo stato il Ministero non aveva inteso azionare) così come non spettava al Consorzio la legittimazione a richiedere una pronuncia di nullità del marchio registrato presso l’UIBM.

Nel merito hanno poi esposto in sintesi quanto segue.

Denominazione sociale

Sul punto hanno premesso che i vincoli e le sanzioni connesse all’uso delle menzioni tradizionali e delle denominazioni di origine di cui alla normativa richiamata dagli attori erano nati non come strumento per contrastare l’operato di un soggetto legittimamente immesso nella filiera, bensì per garantire una tutela agile ed effettiva alla denominazione di origine nei confronti di soggetti esterni.

Hanno negato che sussistesse violazione degli artt. 26 comma 1° d.lgs. n. 61 del 2010, 5 comma 1° d.lgs. n. 297 del 2004, 113 par. 2 reg. (UE) 1308/2013 e 40 reg. Cc 607/2009 osservando innanzitutto quanto al d.lgs. n. 61 del 2010 che l’utilizzo della denominazione della società consortile risaliva a data antecedente all’entrata in vigore di detto decreto legislativo.

Hanno poi rilevato che la denominazione protetta il cui uso era riservato al Consorzio di Tutela era “Amarone della Valpolicella” mentre nella denominazione della società consortile convenuta veniva usato il solo termine “Amarone”.

Hanno asserito che gli attori avevano confuso la disciplina delle denominazioni tutelate con quella delle menzioni tradizionali. Quanto al fatto che “Amarone” fosse termine che individuava anche una “menzione tradizionale” hanno affermato che se era vero che la normativa europea di cui ai reg. (UE) n. 1308/2013 e reg. (CE) n. 607/2009 dettava norme di tutela delle “menzioni tradizionali” espressamente

includendovi la menzione “Amarone”, era altrettanto vero che il fine di detta tutela era scongiurare prassi che potessero indurre in errore il consumatore: detta disciplina non vietava in assoluto l’inserimento in una denominazione sociale o in un marchio di una D.O. ma richiedeva che ciò non fosse fatto al fine di indurre in errore il consumatore e nel caso di specie sussisteva il pieno diritto della società consortile dei soci di utilizzare la menzione tradizionale “Amarone” poiché ciò avveniva in riferimento ad un prodotto che aveva tutti i requisiti previsti dal disciplinare di produzione della denominazione citata.

Marchio nazionale registrato

I convenuti hanno preliminarmente dato atto di aver proceduto in data 16.9.2015 alla limitazione del marchio aggiungendo ai servizi protetti la seguente dicitura: «Tutti i servizi si riferiscono a vini conformità con la denominazione di origine protetta Amarone della Valpolicella».

Hanno poi negato la sussistenza di violazione dell’art. 25 lett. *b*) e dell’art. 14 comma 1°, lett. *b*), d.lgs. n. 30 del 2005 (c.p.i) e negato altresì che il marchio fosse confliggente con le norme dettate in materia di denominazioni protette e in particolare dell’art. 20, n. 4, d.lgs. n. 61 del 2010 e dell’art. 40 reg. (CE) n. 607/2009

Hanno contestato la tesi attorea secondo cui il marchio in *oggetto* sarebbe idoneo a trarre in inganno il pubblico dei consumatori in ordine alla natura e alla qualità del vino prodotto (in quanto secondo la prospettazione attorea con questo marchio verrebbe presentato un prodotto diverso e migliore rispetto al normale “Amarone della Valpolicella”) in contrasto con 25 lett. *b*) e dell’art. 14, comma 1° lett. *b*), d.lgs. n. 30/2005 (c.p.i) e con le norme in materia di denominazione protetta osservando che le convenute “socio” della società consortile erano aziende rinomate che da anni producevano il vino DOCG nel pieno rispetto delle regole di produzione del disciplinare medesimo, e risultavano dunque legittimate all’utilizzo della denominazione “Amarone della Valpolicella” e che lo stesso disciplinare del Consorzio attoreo al comma 2° dell’art. 7 consentiva «l’uso di indicazioni che facciano riferimento a nomi, ragioni sociali, marchi privati o di consorzi, purché non abbiano significato laudativo e non siano tali da trarre in Inganno l’acquirente».

Hanno affermato sul punto che il marchio “Famiglie dell’Amarone d’arte” non aveva alcuna connotazione laudativa, dato che né il termine “famiglie” né l’espressione “d’arte” avevano carattere elogiativo. Quest’ultimo in particolare nelle intenzioni delle imprese associate era volto ad indicare la «capacità di agire e di produrre, basata su un particolare complesso di regole e di esperienze conoscitive e tecniche»; in ogni caso comunque venisse interpretata l’espressione in esame essa risultava in ogni caso neutra per il consumatore medio e priva di qualsivoglia significato laudativo o discretivo in quanto le espressioni “d’Arte” - “fatto a regola d’arte” o similari erano slogan oramai “volgarizzati”, utilizzati in vari settori merceologici e privi di autonoma capacità persuasiva e/o selettivamente decisoria presso il consumatore medio,

Hanno inoltre affermato che le indicazioni protette aveva avuto una regolamentazione con il reg. (CE) n. 479/2008 che stabiliva, all’art. 44) la nullità *tout court* del segno successivamente registrato contenente una menzione tradizionale senza alcuna eccezione ma tale norma era stata sostituita dal reg. (CE) n. 607/2009 e che dal combinato disposto degli artt. 40 e 44 del (CE) n. 607/2009 era desumibile che

la tutela della menzione protetta con riferimento al marchio era riferita alle sole ipotesi di usurpazione/confusione per i consumatori il che era da escludersi nella fattispecie poiché il marchio era stato registrato con la successiva limitazione che i «suddetti servizi si riferiscono a vini in conformità con la denominazione di origine protetta Amarone della Valpolicella».

Hanno altresì affermato che il d.lgs. n. 61 del 2010 nello stabilire all'art. 20 ("Impiego delle denominazioni geografiche") che: «Dalla data di iscrizione nel "registro comunitario delle DOP e IGP", le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche non possono essere usate se non in conformità a quanto stabilito nei relativi disciplinari di produzione» aveva recepito quanto indicato nell'art. 44 del reg. (CE) n. 479/2008, non accorgendosi che «nel frattempo, in ambito comunitaria, i citati artt. 40 e 41 reg. (CE) n. 607/2009 avevano rivoluzionato la materia secondo i principi, sopra esposti» ed hanno affermato che la norma nazionale del d.lgs. n. 61 del 2010 era contrastante con quella comunitaria considerato anche il successivo reg. (CE) n. 1308/2013 che all'art. 113 lett. c) vietava l'uso di una menzione tradizionale solo quando ciò integrava pratiche o circostanze atte ad indurre l'errore consumatore. Hanno chiesto sul punto che il procedimento venisse sospeso per sottoporre alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale riportata nelle "conclusioni" trascritte in premessa e chiesto che comunque l'art. 20 d.lgs. n. 61 del 2010 venisse disapplicato per contrarietà con la normativa europea stante la prevalenza del diritto comunitario sul nazionale.

Infine hanno anche affermato che l'art. 113 reg. (CE) n. 1308/2013 riecheggiano quanto già previsto dagli artt. 40 e 41 reg. (CE) n. 607/2009 limitava l'ambito di protezione delle denominazioni tradizionali alla sola funzione di indicatore di provenienza escludendo in radice la tutela della funzione di collettore di clientela del marchio; in ogni caso il marchio registrato si riferiva ai servizi della classe 35 e 41 e non a vini mentre la norma di cui all'art. 44 reg. (CE) n. 479/2008 concerneva solo i marchi riguardanti prodotti rientranti nelle categorie elencate nell'Allegato IV dello stesso regolamento.

Concorrenza sleale; danni

Hanno contestato nel dettaglio le asserite illicite ed altresì la domanda di condanna generica al risarcimento dei danni.

La causa è stata istruita solo documentalmente; precisate le conclusioni come trascritte in premessa all'esito del deposito delle memorie *ex* art. 183, 6° comma, cod. proc. civ. e concessi i termini di cui all'art. 190 cod. proc. civ., nonché effettuata la discussione orale la causa è stata trattenuta dal Collegio in decisione.

Giova premettere che le questioni relative alle censure all'operato del Consorzio attore, mosse dai convenuti (e sulle quali gli attori hanno comunque replicato), sono estranee alla materia del contendere che concerne la liceità o meno della denominazione della società convenuta del marchio nazionale registrato e delle attività prospettate dagli attori quali attività concorrenza sleale.

Questione pregiudiziale

Va innanzitutto rilevato che in forza della potestà regolamentare conferita dagli artt. 32 e 37 del Trattato CE vigente anteriormente all'entrata in vigore del Trat-

tato di Lisbona, è stato emanato il reg. (CE) n. 479/2008, disciplinante fra l'altro le denominazioni d'origine, le indicazioni geografiche e le menzioni tradizionali.

Gli stessi artt. 63 e 113, par. 1, del regolamento hanno attribuito alla Commissione una potestà regolamentare "di secondo grado", esecutiva/ attuativa delle disposizioni generali ed il reg. (CE) n. 607/2009 è per l'appunto espressione di tale potestà di secondo grado, attuativa" del reg. (CE) n. 479/2008 di tal che esso non può aver abrogato il reg. (CE) n. 479/2008 in nessuna sua parte.

Va peraltro precisato che dal reg. attuativo (CE) n. 607/2009 all'esito della modifica effettuata dal reg. (CE) n. 538/2011 (art. 1, parr. 3 e 4) è stato eliminato il precedente limite all'esclusione dalla registrazione e alla sanzione di nullità dei marchi d'impresa per il «vino che ha diritto al uso di tale menzione tradizionale».

Il legislatore italiano, con la legge delega n. 88 del 2009 e con il d.lgs. n. 61 del 2010, non ha affatto ignorato il reg. (CE) n. 607/2009 posto che il d.lgs. n. 61 del 2010 fa riferimento sia al reg. (CE) n. 479/2008 sia alle norme di attuazione contenute nel reg. (CE) n. 607/2009 (richiamato nel preambolo e in vari articoli quali gli artt. 7, comma 1°; 9, comma 3°; 10, comma 3°; 11, comma 1°; 14, comma 9°; ecc.) attuativo del reg. (CE) n. 479/2008 fatto oggetto della legge delega (né può ritenersi che ciò esorbiti dai limiti della legge delega trattandosi di richiamo ad un regolamento attuativo di quello fatto oggetto della legge delega stessa).

Il reg. (CE) n. 479/2008 è stato poi abrogato dal reg. (CE) n. 491/2009 emanato dal Consiglio (e di tale abrogazione dà atto il d.lgs. n. 61 del 2010) che ha stabilito di trasfondere le norme di cui al reg. (CE) n. 479/2008 nel previgente reg. (CE) n. 1234/2007 ("Regolamento Unico OCM"): la normativa sulle denominazioni d'origine, indicazioni geografiche e menzioni tradizionali all'esito di ciò si ritrovava negli artt. 118-*bis* e ss. reg. (CE) n. 1234/2007

A sua volta il reg. (CE) n. 1234/2007 è stato abrogato dal reg. (CE) n. 1308/2013 (che prevede anch'esso agli artt. 109, 114 e 227 potestà regolamentare di esecuzione della Commissione) la normativa sulle denominazioni d'origine, indicazioni geografiche e menzioni tradizionali si ritrova negli artt. 92 e ss. di tale ultimo regolamento.

In sede nazionale da ultimo è entrata in vigore la legge 12 dicembre 2016 n. 238 ("Disciplina Organica della Coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino") che ha abrogato espressamente il d.lgs. n. 61 del 2010; all'art. 1 la legge precisa per quel che qui rileva che: «La presente legge reca le norme nazionali per la produzione, la commercializzazione, le denominazioni di origine, le indicazioni geografiche, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione, la gestione, i controlli e il sistema, sanzionatori dei prodotti vitivinicoli di cui ai, regolamenti (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 nonché al regolamento delegato (UE) 2016/1149 della Commissione, del 15 aprile 2016, e al regolamento di esecuzione (UE) 2016/1150 della Commissione del 15 aprile 2016».

Tale legge precisa altresì all'art. 26 che: «Le definizioni di "denominazione di origine" e di "indicazione geografica" dei prodotti vitivinicoli sono quelle stabilite dall'art. 93 del reg. (UE) n. 1308/2013 e del reg. (UE) n. 1306/2013, sono riservate ai prodotti vitivinicoli alle condizioni previste dalla vigente normativa dell'Unione europea e dalla presente legge».

Ciò esposto va rilevato che sia il considerando n. 28 del previgente reg. (CE) n. 479/2008 nonché il considerando n. 93 del vigente reg. (CE) n. 1308/2013 tuttora

in vigore prevedono che gli stati membri possano applicare norme più rigorose; il considerando contribuisce a specificare l'oggetto e la portata del testo normativo di tal che la normativa nazionale su denominazioni d'origine, indicazioni geografiche e menzioni tradizionali qualora preveda standard di tutela più rigorosi non si pone in contrasto con la corrispondente normativa europea che vieta adozione di normative nazionali con standard inferiori di tutela

Ritiene dunque il Collegio che sul punto che non sussistano dubbi interpretativi tali da consigliare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE su quanto indicato da parte convenuta. Non senza altresì osservare che il rinvio non è in *ogni caso* necessario ai fini della decisione per quanto si dirà *infra*.

Legittimazione attiva

Parte convenuta adduce *in primis* l'illegittimità del d.m. del 25 gennaio 2013 di riconoscimento del Consorzio di Tutela attoreo (riconoscimento peraltro poi rinnovato per un ulteriore triennio con d.m. 14 marzo 2016) chiedendone la disapplicazione viene addotta la illegittimità per la invalidità, "a monte", della delibera del 25 luglio 2012. con cui l'assemblea dei soci del Consorzio ha adeguato il proprio statuto ai requisiti stabiliti dall'art. 2, d.m. n. 50349 del 16 dicembre 2010, adeguamento necessario per il riconoscimento ministeriale del quale ora parte convenuta chiede la disapplicazione. La dedotta invalidità della delibera del Consorzio è fondata su difetto di *quorum*.

L'eccezione è infondata: *in primis* va rilevato che l'asserito difetto del *quorum* costitutivo è vizio che, qualora ipotizzato come esistente, non comporterebbe in ogni caso la nullità bensì mera annullabilità della delibera ed è dunque vizio che può esser fatto valere solo dai consorziati assenti, dissenzienti od astenuti, mediante impugnazione nel termine di legge: tale impugnazione non è avvenuta con la conseguenza che detta pretesa invalidità non può essere in alcun modo rilevata d'ufficio o fatta valere da chiunque abbia interesse. A ciò si aggiunga, come ben osservato dagli attori, che il potere di disapplicazione incidentale degli atti amministrativi illegittimi attribuito ai giudici ordinari *ex art. 4, comma 1°, All. E, legge n. 2248/1865*, è limitato al caso in cui «la intestazione cade sopra un diritto che si pretende lesa» mentre nella fattispecie parte convenuta richiede la disapplicazione del decreto di riconoscimento del Consorzio a mera contestazione della legittimazione attiva vantata dallo stesso Consorzio.

È infondata anche la eccezione afferente la asserita mancanza di legittimazione attiva del Consorzio in relazione alle richieste concernenti la denominazione, eccezione che i convenuti fondano sul fatto che solo il Ministero avrebbe poteri sanzionatori devesi infatti osservare che nel presente procedimento il Consorzio non fa affatto valere un potere sanzionatorio ma la lesione sul piano "civilistico" integrata dall'uso improprio della denominazione tutelata e comunque da comportamenti vietati dalla legge per le quali ha legittimazione ad agire sulla scorta delle attribuzioni proprie dei Consorzi di tutela, sin dalla legge n. 526 del 1999. All'art. 14 essa stabiliva che ai Consorzi di tutela riconosciuti dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali fossero attribuite funzioni di tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale delle indicazioni geografiche, prevedendo in particolare che essi collaborassero secondo le direttive impartite dal Mipaaf, alla vigilanza, alla tutela e alla salvaguardia della DOP e della IGP da abusi,

atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni tutelate e comportamenti comunque vietati dalla legge e prevedendo altresì quanto alla attività di tutela che «tale attività è esplicata ad ogni livello e nei confronti di chiunque, in ogni fase della produzione, della trasformazione e del commercio».

Anche nella normativa successiva vi sono norme che attribuiscono la tutela delle D.o., ai Consorzi di tutela, anche in sede giudiziale,; per quel che qui interessa ciò si ritrova nello stesso art. 17 del d.lgs. n. 61 del 2010 che precisa al comma 4, lett. c), che i Consorzio di Tutela di cui trattasi possono «agire in tutte le sede giudiziarie e amministrative per la tutela e la salvaguardia della DOP e della IGP e per la tutela dagli interessi e diritti dei produttori» e, da ultimo, anche nella legge 238 del 2016 che all'art. 41, comma 1°, lett. c) ribadisce che spetta a detti consorzi «collaborare, secondo le direttive impartite dal Ministero, alla tutela e alla salvaguardia della DOP o dell'IGP e per la tutela degli interessi e diritti dei produttori» e, da ultimo, anche nella legge 238 del 2016 che all'art. 41, comma 1°, lett. c), ribadisce che spetta a detti consorzi «collaborare, secondo le direttive impartite dal Ministero, alla tutela e alla salvaguardia della DOP e dell'IGP da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni tutelare e comportamenti comunque vietati dalla legge», prevedendo inoltre anch'essa che ai Consorzi di tutela spetta «agire, in tutte le sedi giudiziarie e amministrative, per la tutela e la salvaguardia della DOP e dell'IGP e per la tutela degli interessi dei diritti dei produttori».

Analoghe considerazioni – oltre che il generale disposto dell'art. 2601 cod. civ. – fondano la legittimazione del Consorzio (oltre che dei produttori) a reagire anche in sede giudiziale ad atti di slealtà concorrenziale; con la precisazione però che, come rilevato dalla Suprema Corte, sez. III con la sentenza n. 7047 del 9 maggio 2012, la azione volta a reprimere fatti di concorrenza sleale che spetta agli enti esponenziali ex art. 2601 cod. civ. (e nella fattispecie attribuita al Consorzio di tutela sia ex art. 2601 cod. civ. sia ai sensi della normativa in materia di attribuzioni dei Consorzio di tutela già richiamata in sentenza) è diversa da quella risarcitoria meramente eventuale prevista dall'art. 2600 cod. civ. che spetta al singolo e che l'ente esponenziale non ha legittimazione ad esercitare per i singoli. Solo in relazione alla domanda di condanna risarcitoria generica, svolta dal Consorzio per i produttori non costituiti in giudizio va dunque affermata la carenza di legittimazione attiva del Consorzio.

Infine quanto alla legittimazione a proporre domanda di nullità del marchio nazionale va rilevato quanto segue: l'art. 122 c.p.i. al 1° comma detta una regola generale in tema legittimazione per le azioni di nullità o decadenza delle privative industriali prevedendo che l'azione diretta ad ottenere la dichiarazione di decadenza o nullità di un titolo di proprietà industriale possa essere promossa da chiunque vi abbia interesse; per gli specifici casi di azione di nullità dei marchi e disegni e modelli vigono poi le regole dettate dalle nonne speciali e cioè rispettivamente dal secondo e terzo comma dello stesso articolo che derogano a quanto previsto dal 1° comma dell'art. 122 c.p.i. In particolare, con riferimento, ai marchi l'art. 122 comma secondo c.p.i. prevede che «l'azione diretta ad ottenere la dichiarazione di nullità di un marchio per la sussistenza di diritti anteriori oppure perché del marchio costituirebbe violazione di un altrui diritto di autore, di proprietà industriale o altro diritto esclusivo di terzi (...) può essere esercitata soltanto dal titolare dei diritti anteriori e dal suo avente causa dall'avente diritto», così configurando l'azione di nullità *de qua* come azione di nullità relativa: sul punto non può dunque condividersi

l'affermazione degli attori (ribadita anche in conclusionale) secondo cui chiunque abbia interesse può agire con l'azione di nullità di marchio.

Il Consorzio non ha la titolarità di marchi collettivi anteriori atteso che in giudizio è emerso che è la C.C.I.A.A. di Verona ad essere titolare dei marchi collettivi verbali "Amarone" ed "Amarene della Valpolicella" anteriormente registrati presso l'UIBM. Va però rilevato che tra i ed "diritti anteriori" da includersi tra quelli previsti dal 2° comma dell'art. 122 c.p.i vanno ricompresi anche i diritti afferenti le denominazioni di origine stante anche il disposto dell'art. 29 c.p.i; alla luce di ciò il Consorzio di Tutela, che ha attribuzione normativa di tutela della denominazione di origine in forza della normativa su richiamata, è legittimato anche ad agire in giudizio per la declaratoria di nullità di un segno/marchio che violi la normativa in materia denominazioni di origine

Denominazione della società consortile convenuta

Per il principio della "ragione liquida" va osservato quanto segue.

È infondata la difesa dei convenuti secondo cui la propria denominazione non violerebbe alcuna normativa vista la non applicabilità dell'art. 26, comma 2°, d.lgs. n. 61 del 2010 per essere detta norma entrata in vigore successivamente alla adozione della denominazione sociale avvenuta nel 2009: giova infatti rilevare che tale norma – concernente specificamente il settore vitivinicolo – non ha fatto altro che riprodurre il disposto dell'art. 5, 1° comma, del d.lgs. n. 297 del 2004 vigente anche all'epoca della assunzione della denominazione di cui trattasi da parte della società consortile, che sanziona «l'uso della denominazione protetta, nella ragione o denominazione sociale di un'organizzazione diversa dal Consorzio di tutela» uso con tutta evidenza dunque anche in allora vietato, poi vietato dal d.lgs. n. 61 del 2010 ed attualmente vietato dalla legge n. 238 del 2016: il divieto insomma vige quantomeno dalla entrata in vigore del d.lgs. n. 297 del 2004 ed è stato confermato dalla normativa succedutasi sino a tutt'oggi.

Non vi è dubbio poi che la menzione "Amarone della Valpolicella" era già denominazione protetta nel 2009 essendo in sede nazionale stata riconosciuta come d.o.c. sin dal d.P.R. 21 agosto 1968 (essa è stata poi riconosciuta come d.o.c.g. sin dal d.m. 24 marzo 2010 mentre in sede europea la menzione tradizionale "Amarone della Valpolicella" è stata come tale riconosciuta dal reg. (CE) n. 607/2009 all. XII, parte B, e poi riconosciuto dal 2011 anche come d.o.p.).

Il divieto di uso di denominazione protetta non è leggibile nel senso che il divieto riguardi solo l'uso della denominazione per intero, dovendosi per contro ritenere, che sia vietato anche l'uso di parte di essa qualora tale parte sia integrata da elementi caratterizzanti, distintivi della denominazione stessa, idonei come tali a produrre lo stesso effetto dell'uso della denominazione intera, (e cioè l'effetto di indurre in errore il consumatore nella individuazione del soggetto cui sono istituzionalmente attribuite le funzioni di tutela). Tale principio, insito nel divieto stesso, è stato peraltro esplicitato in sede regolamentare europea nell'art. 19, par. 3, reg. (CE) n. 607/2009 secondo cui la protezione «si applica al nome intero, compresi i suoi, elementi costitutivi, purché siano di per sé distintivi».

Indubbiamente il termine "Amarone" è elemento distintivo ed esso non può dunque essere utilizzato nella denominazione sociale della società consortile convenuta.

Neppure può dirsi (come affermato dai convenuti) che la società Le Famiglie dell'Amarone d'Arte soc. cons. a r.l. possa comunque usare la menzione "Amarone" perché i suoi soci producono vini DOCG essendo assorbente il rilievo che trattasi di società a responsabilità limitata con personalità distinta dai propri soci, e come tale non certo inserita nel sistema di certificazione e controllo del Disciplinare di produzione della DOCG; proprio il fatto che si tratti di società consortile che ha quale oggetto sociale l'effettuazione di servizi peraltro aggrava la possibilità di errore individuazione del soggetto cui sono istituzionalmente attribuite le funzioni di tutela.

Non senza rilevare per completezza che nella denominazione il termine "Amarone" è associata alla espressione "d'Arte" con tutti i rilievi sul punto svolto che verranno svolti *infra*.

Ciò è sufficiente per la illegittimità della denominazione della società convenuta e del suo uso.

Va conseguentemente inibito a Le Famiglie dell'Amarone d'Arte soc cons. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, l'uso nella propria denominazione sociale della menzione tradizionale "Amarone" e di ogni riferimento alla d.o.c.g.

"Amarone della Valpolicella", con ordine a detta società di provvedere alla modificazione della denominazione sociale di cui trattasi con eliminazione di ogni riferimento alla d.o.c.g. "Amarone della Valpolicella" o di sue parti distintive e così pure dal nome a dominio dei siti web *www.amaronefamilies.it* e *www.amar.one*.

Marchio nazionale registrato

Trattasi del marchio di cui alla domanda in data 24 maggio 2010 n. VR2010 C000433 registrato il 27 gennaio 2011 con il n. 1412172 per le classi merceologiche nn. 35 e 41 con successiva limitazione (del 16 settembre 2015) dei servizi protetti effettuata con la seguente dicitura: «tutti servizi si riferiscono a vini conformità con la denominazione di origine protetta Amarone della Valpolicella».

Il marchio consta di una composizione grafica comprendente la lett. A circondata da una cornice circolare formata superiormente da motivi ornamentali ed inferiormente da una prima dicitura "Famiglie dell'Amarone d'arte" e una seconda più interna componente la scritta "Amarone families".

Parte attrice ha invocato, trattandosi di privativa nazionale, *in primis* la violazione dell'art. 25, lett. b), in relazione al disposto dell'art. 14, comma 1°, lett. b), c.p.i per contrasto con disposizioni di legge. Quale disposizione di legge ha indicato l'art. 20, n. 4, d.lgs. n. 61 del 2010 secondo cui che le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche protette non possono essere usate se non in conformità a quanto stabilito nei relativi disciplinari di produzione. Tale norma è stata medio tempore abrogata dalla legge n. 238 del 2016 il cui art. 44 («Utilizzo delle denominazioni geografiche, delle menzioni tradizionali e delle altre indicazioni riservate ai prodotti vitivinicoli DOP e IGP») prevede che:

«1. Dalla data di iscrizione nel registro delle DOP e IGP della Commissione europea, le. DO e le IG, le menzioni tradizionali, le unità geografiche più grandi, le sottozone e le unità geografiche più piccole e le altre indicazioni riservate alle rispettive DOP e IGP non possono essere usate se non in conformità' a quanto stabilito nei relativi disciplinari di produzione, nella specifica normativa dell'Unione europea e nella presente legge.

2. A decorrere dalla stessa data di cui al comma 1, è vietato qualificare, direttamente o indirettamente, i prodotti che portano la denominazione di origine o l'indicazione geografica in modo non consentito dal rispettivo disciplinare di produzione».

Alla luce di tali disposizioni e del disciplinare della DOCG – il cui art. 7 comma 1° fa divieto che alla menzione tradizionale sia aggiunta «qualsiasi specificazione diversa da quelle previste dal presente disciplinare di produzione ivi compresi gli aggettivi “extra” - “fine” , scelto e similari – va valutato il marchio nazionale in esame».

Deve convenirsi con gli attori che la scritta Famiglie dell'Amarone d'Arte posta con particolare evidenziazione e grandezza dei caratteri nel contesto del marchio e occupante parte consistente della circonferenza esterna inferiore del marchio stesso ha valenza laudativa inducendo il consumatore a ritenere che ci si riferisca a vino all'interno dei vini DOCG Amarone della Valpolicella- “d'arte” ovviamente contrapposto agli altri vini DOCG Amarone della Valpolicella “non d'arte”, 1 convenuti hanno affermato che l'espressione “d'Arte”, sarebbe riferita non già al vino, quanto piuttosto all'attività produttiva dei Soci che «si comportano secondo le buone regole che disciplinano la materia» ossia «a regola d'arte» (si veda p. 29 della comparsa di costituzione e risposta) e si tratterebbe di una espressione “neutra” anche per l'ampio uso nel commercio che di detta espressione viene fatto.

Nel marchio però a direttamente di quanto sostenuto dai convenuti con tutta evidenza l'espressione “d'Arte” è direttamente collegata non alla parola “Famiglie” ma alla parola “Amarone” che la precede immediatamente nel logo e tale diretto collegamento è vietato dalla normativa e dal disciplinare su richiamati e non può peraltro non creare nel consumatore la suggestione di un per l'appunto “Amarone d'Arte” che implicitamente si differenzia da altro “Amarone” (non d'arte). Nel marchio tale impressione è ulteriormente rafforzata dall'abbinamento alla lettera A posta in posizione di centralità nell'insieme del segno ed evocante sia la parola “Amarone” che “Arte” rafforzativa ulteriormente della suggestione di un vino Amarone di qualità superiore (con la A maiuscolo).

Trattasi di utilizzo non consentito della denominazione d'origine.

La normativa di tutela delle denominazioni d'origine, e menzioni tradizionali (sia comunitaria che nazionale) è volta alla tutela di dette denominazioni d'origine, e menzioni tradizionali non soltanto dalle illecite appropriazioni da parte di soggetti esterni alla filiera ma anche dall'uso non corretto da parte dei componenti della filiera stessa.

Se invero i componenti della filiera della D.O. – che in quanto tali sono tutti assoggettati e vincolati al medesimo disciplinare di produzione – possono utilizzare nei modi previsti dalla legge (che rimanda al disciplinare) la menzione tradizionale e le denominazione d'origine, essi non possono effettuare detto utilizzo con modalità vietate che violino la *ratio* e il sistema stesso di tutela delle D.O.: tale sistema prevede che qualsiasi “valorizzazione” di particolari metodi di elaborazione zone di produzione ecc. (...) che voglia fregiarsi della D.O. passi attraverso un sistema regolamentale dalla legge ed è vietato pertanto al di fuori di detta regolamentazione, accostare ad una D.O. qualsivoglia specificazione che non sia consentita dalla legge e dal disciplinare approvato.

L'uso di una parte caratteristica e distintiva della OCG rappresentata nel caso in esame dalla parola “Amarone” con la successiva immediata specificazione “d'Ar-

te” non è dunque consentita; essa è *in primis* vietata dall’art. 7.1 del disciplinare che non consente specificazioni aggiuntive.

Detto uso del resto in forza del fatto che alla parola Amarone viene aggiunta l’espressione “d’Arte” come tale “laudativa”, è idoneo ad indurre in errore creando una suggestione di “sottocategoria” all’interno della filiera odcg, nel mentre nessuna differenziazione nell’ambito del sistema della ODCG “Amarone della Valpolicella” è prevista dall’unico disciplinare di produzione approvato; né d’ultimo una qualsivoglia differenziazione nell’ambito del sistema delle D.O. può avvenire come si è già detto su base “volontaria” al di fuori di qualsivoglia previsione normativa, senza che gli specifici più rigorosi disciplinari di produzione siano approvati secondo le procedure di legge e senza il sistema di controlli *ex lege* previsto.

Cio non significa, come si dirà infra trattando degli addebiti di concorrenza sleale che le differenziazioni tra i vari produttori e prodotti – differenziazioni che ben possono esistere al di là del rispetto del disciplinare a cui tutti i componenti della filiera son tenuti – non possano essere promosse o valorizzate, ma detta promozione o valorizzazione deve in buona sostanza avvenire stante la normativa che tutela le D.O. in un regime di “separatezza” rispetto alla D.O., con modalità tali da non intaccare le D.O. medesime con indebiti specificazioni ed accostamenti.

Il marchio nazionale de quo che ingloba la espressione “Amarone d’Arte” è dunque per tutto quanto esposto nullo.

Né rileva che il marchio sia stato registrato per i servizi attinenti al vino ODCG “Amarone della Valpolicella” atteso che vi è comunque violazione della DOGC nel senso su esposto.

Va conseguentemente inibito l’uso del marchio de quo a Le Famiglie dell’Amarone d’Arte soc. cons a r.l., nonché ai suoi soci Agricola F.lli Tedeschi s.r.l., Azienda Agricola Begali Lorenzo di Begali Lorenzo e Giordano s.s. agr., Stefano Casari quale titolare della ditta individuale Azienda Agricola Brigaldara di Cesari Stefano, Corte Giara s.r.l., Guerrieri Rizzardi Azienda Agricola s.s., Masi Agricola s.p.a, Musella s.s. agr., Società Agricola Venturini Massimo e Figli s.s., Speri Viticoltori s.s. agr., Tommasi Viticoltori s.s. agr. e Zenato Azienda Vitivinicola s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*. Ritenuta l’opportunità che la inibitoria sia assistita *ex art.* 124, comma 2°, d.lgs. n. 30 del 2005 da penale, pone a carico di ciascun convenuto una somma di Euro 30.00 in favore del Consorzio per la Tutela dei Vini Valpolicella per ogni violazione od inosservanza rispettivamente da ciascuno di essi poste in essere, a decorrere da dopo il trentesimo giorno dalla pubblicazione della sentenza.

È poi sufficiente a tutelare adeguatamente dall’uso del marchio affetto da nullità l’ulteriore ordine ad Agricola F.lli Tedeschi s.r.l., Azienda Agricola Begali Lorenzo di Begali Lorenzo e Giordano s.s. agr. Stefano Casari quale titolare della ditta individuale Azienda Agricola Brigaldara di Cesari Stefano, Corte Giara s.r.l., Guerrieri Rizzardi Azienda Agricola s.s., Masi Agricola s.p.a., Musella s.s. agr., Società Agricola Venturini Massimo e Figli s.s., Speri Viticoltori s.s. agri., Tenuta S. Antonio di Castagnedi Massimo, Armando, Tiziano e Paolo s.s. agr., Tommasi Viticoltori s.s. agr. e Zenato Azienda Vitivinicola s.r.l., di rimuoverlo dai rispettivi prodotti destinati alla commercializzazione, fissando *ex art.* 124, comma 2°, d.lgs. n. 30 del 2005, la somma di Euro 100,00 in favore del Consorzio per la Tutela dei Vini Valpolicella per ogni giorno di ritardo nell’esecuzione del provvedimento con decorrenza dopo il trentesimo giorno dalla pubblicazione della sentenza.

Concorrenza sleale e pratiche commerciali corrente

Dal complesso delle allegazioni svolte in citazione deve ritenersi lamentala anche nei confronti della società convenuta la attività di concorrenza sleale sub specie di concorso della concorrenza sleale dei suoi soci.

L'uso del marchio (effettuato come pacifico in causa oltre che dalla società consortile convenuta anche dai suoi soci) e che contiene la diretta associazione della parola "Amarone" con l'espressione "d'arte" in violazione dell'art. 7, comma 1° del disciplinare di produzione della d.o.c.g. "Amarone della Valpolicella" nonché comunque l'uso tout court della espressione "Amarone d'arte" integra per quanto già esposto comportamento scorretto professionalmente suggerendo esso che all'interno della filiera DOCG possa esservi un "Amarone della Valpolicella" connotabile come appunto "d'arte". Ciò ad illecito vantaggio selettivo di una sola parte dei componenti della filiera DOCG.

Ciascun produttore nell'ambito di leale attività concorrenziale ben può promuovere i propri marchi "industriali" e/o presentarsi come migliore rispetto ad altri produttori ma non può fare ciò "intaccando" la DOCG il che avviene con le modalità già esaminate, atte a produrre la suggestione che il prodotto appartenga ad una declinazione della denominazione d'origine con connotazioni migliori di quelle degli altri appartenenti alla filiera, quando il disciplinare di produzione regolarmente approvato e a cui tutti componenti della filiera si debbono attenere è unico. Il produttore deve insomma differenziarsi attraverso modalità che non tocchino in alcun modo la menzione tradizionale e/o la denominazione OCG "Amarone della Valpolicella" tenendo nettamente separati gli aspetti laudativi (che ben possono essere sotto altri piani e profili) da detta menzione tradizionale e DOCG a cui i termini laudativi non possono essere accostati.

Quanto all'asserito illecito uso della menzione tradizionale e DOCG "Amarone della Valpolicella" per promuovere a traino anche altri prodotti non può ritenersi avere tale valenza l'episodio della cerimonia di proclamazione dei dottori di ricerca dell'Università di Verona in data 15 settembre 2014 per le peculiarità il contesto e le modalità con cui esso si è svolto, ben descritte dai convenuti; per contro rientra nella scorrettezza censurata dall'art. 2598 nn. 1 e 3 cod. civ. l'allestimento effettuato nella manifestazione Expo 2015 di Milano, visibile nella documentazione fotografica attorea DOC. 29 in cui campeggia la scritta «Fam. Amarone» in cui risultano presenti non solo vini a d.o.c.g. "Amarone della Valpolicella", ma anche a diversa denominazione od indicazione geografica.

Anche il riferimento nella pubblicità svolta dal Consorzio ad un più restrittivo disciplinare di produzione integra scorrettezza professionale valorizzabile ex art. 2598 n. 3 cod. civ., poiché se è vero che nella pubblicità si dà conto del fatto che trattasi di disciplinare meramente "volontario", nondimeno il pubblicizzare detto disciplinare volontario senza che siano rispettati i criteri imposti per i codici di condotta "volontari" dal d.lgs. n. 206 del 2005, integra modalità pubblicitaria contraria a correttezza professionale.

Nel manifesto dell'Amarone dell'Arte (v. DOC. 13 e poi DOC. 14 attorei), ampiamente pubblicizzato, concorrono sia l'illecito accostamento della parola "Amarone" con la connotazione laudativa ed essa "agganciate" sia la illecita pubblicità del disciplinare volontario privo delle connotazioni *ex lege* richieste per la sua pubblicizzazione come si è detto.

Un tanto è sufficiente a concretizzare la concorrenza sleale lamentata dagli attori in capo ai convenuti

Conseguentemente va inibito e Le Famiglie dell'Amarone d'Arte soc. cons. a r.l., in persona del legale rappresentate *pro tempore*, lo svolgimento di attività promozionale avente ad oggetto il vino a DOCG "Amarone della Valpolicella" condotta riferendosi ad "Amarone d'Arte" e/o ad un disciplinare volontario più restrittivo di quello della Docg.

Va altresì ordinato a Le Famiglie dell'Amarone d'Arte soc. cons. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, di rimuovere dal proprio sito *web* il c.d. "Manifesto dell'Amarone d'Arte" e inibito l'utilizzo di tale "Manifesto", ivi inclusa la pubblicazione anche per estratto sul proprio o su altri siti *web*, nonché di qualsiasi mezzo promozionale che rappresenti il vino a d.o.c.g. "Amarone della Valpolicella" prodotto dai suoi soci in accostamento con l'espressione "d'arte" e/o facendo riferimento al rispetto di un regolamento diverso dal disciplinare di produzione.

Inibisce altresì ad Agricola F.lli Tedeschi s.r.l., Azienda Agricola Begali Lorenzo di Begali Lorenzo e Giordano s.s. agr., Stefano Casari quale titolare della ditta individuale Azienda Agricola Brigaldara di Cesari Stefano, Corte Giara s.r.l., Guerrieri Rizzardi Azienda Agricola s.s., Masi Agricolo s.p.a., Musella s.s. agr., Società Agricola Venturini Massimo e Figli s.s., Speri Viticoltori s.s. agr., Tenuta S. Antonio di Castagnedi Massimo, Armando, Tiziano e Paolo s.s. agr., Tommasi Viticoltori s.s. agr. e Zenato Azienda Vitivinicolo s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, l'uso anche parziale della d.o.c.g. "Amarone della Valpolicella" e/o di sua parte distintiva quale "Amarone" unitamente all'accostamento a tale DOCG o a sua parte distintiva della espressione "d'Arte", ed altresì l'uso anche parziale della d.o.c.g. "Amarone della Valpolicella" per promuovere prodotti di diversa denominazione od indicazione: geografica,

Trattandosi di misure afferenti concorrenza sleale non sono irrogabili penali industrialistiche *ex art.* 124, comma 2°, d.lgs. n. 30 del 2005 come specificamente invece richiesto dagli attori.

La condanna generica al risarcimento del danno postula unicamente quale suo presupposto l'accertamento di un fatto potenzialmente produttivo di conseguenze dannose. restando impregiudicato quello (la cui valutazione è riservata al giudice della liquidazione, relativo alla esistenza e all'entità effettiva del danno; il presupposto della potenziale dannosità della attività di sleale concorrenza sussiste di tal che va pronunciata la condanna generica dei convenuti a risarcire il danno in favore dei produttori "concorrenti" che hanno agito in giudizio.

La portata delle violazioni rende opportuno disporre ai sensi degli artt. 126, d.lgs. n. 30 del 2005 e 2600, comma 2°, cod. civ. la pubblicazione della intestazione e del dispositivo della presente sentenza per due volte su *Il Sole 24 Ore* e *Il Corriere della Sera* a spese dei convenuti in caratteri doppi del normale nonché la pubblicazione sulla pagina principale (*home page*) dei rispettivi siti *web* dei convenuti per una durata di giorni 10.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(*Omissis*).

(1-5) La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell'Amarone della Valpolicella.

SOMMARIO: 1. Introduzione: il contesto di riferimento, le origini della controversia e i primi due gradi di giudizio. – 2. Le menzioni tradizionali e le misure di tutela. – 3. (*Segue*). La relazione delle menzioni tradizionali con i marchi commerciali. – 4. L'adozione di misure produttive restrittive e il principio di unitarietà della denominazione di origine. – 5. Il profilo processuale: legittimazione ad agire e atti di concorrenza sleale. – 6. Conclusioni.

1. L'Amarone della Valpolicella è stato oggetto di un acceso conflitto giurisprudenziale che ha interessato i primi gradi di giudizio con due recenti sentenze che si segnalano per porre l'attenzione su un duplice ordine di questioni: una squisitamente processuale, e l'altra di diritto sostanziale. Quest'ultima, in particolare, è relativa alla tutela delle menzioni tradizionali nel sistema della disciplina delle indicazioni geografiche con particolare riferimento alla legittimità delle iniziative volte all'adozione da parte dei produttori di regole più rigorose per la produzione di un vino di qualità rispetto a quelle indicate dal disciplinare di produzione.

Le argomentazioni poste dalla pronuncia della Corte di appello di Venezia in commento, che conferma la sentenza del Giudice di prime cure, sono oltremodo interessanti in quanto prospettano una diversa questione rispetto alla tradizionale giurisprudenza in tema di evocazione della denominazione da parte di produttori estranei alla zona di origine¹, oppure alle azioni poste in essere per contrastare

¹ Il tema dell'evocazione di una denominazione di origine da parte di un marchio ha dato luogo ad una ampia giurisprudenza in seno alla Corte di giustizia che ha dettato le coordinate ermeneutiche finalizzate ad una tutela volutamente ampia a favore di una tutela della qualità nel settore agroalimentare. A tale proposito, giova rammentare la storica sentenza *Gorgonzola* che aveva evidenziato che la nozione di evocazione si riferisce all'ipotesi in cui il termine utilizzato per designare un prodotto incorpori una parte di una denominazione protetta, di modo che il consumatore, in presenza del nome del prodotto, sia indotto ad avere in mente, come immagine di riferimento, la merce che fruisce della denominazione, e che può esservi evocazione di una denominazione protetta anche in mancanza di un qualunque rischio di confusione tra i prodotti (Corte di giustizia 4 marzo 1999, C-87/1997, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola c. Käserei Champignon Hofmeister Gmbh & Co e Eduard Bracharz GmbH*). Orientamento confermato dalla sentenza resa nel caso *Parmesan* nel quale l'esistenza di una evocazione è stata dedotta dalla Corte alla luce non solo delle somiglianze visive e fonetiche tra le denominazioni in causa, ma altresì, trattandosi di termini appartenenti a lingue diverse, della loro prossimità concettuale. Quindi, l'evocazione sussiste sempre anche in presenza di analogie fonetiche, ottiche e, se del caso, concettuali, in un contesto in cui i produttori di cui è causa siano simili nel loro aspetto esterno, ossia di apparenza analoga (Corte di giustizia 26 febbraio 2008, C-132/2005, *Commissione della Comunità europea c. Repubblica federale*, con nota di N. LUCIFERO, *Denominazioni composte, denominazioni generiche e la tutela delle denominazioni di origine protette. Il caso "parmesan"*, in *Giur. it.*, 2009, p. 584). In senso conforme, Corte di giustizia 14 luglio 2011, C-4/10 e C-27/10, *Bureau national interprofessionnel du Cognac c. Gust. Ranin Oy.*, con nota di L. COSTANTINO, *indicazioni geografiche delle bevande spiritose e diritto dei marchi*, in *Giur. it.*, 2011, p. 756. Una maggiore tutela è stata successivamente prevista con la sentenza *Viiniverla* ove la Corte ha precisato che l'esame circa l'esistenza di una evocazione è diretto ad accertare che non si crei nel pubblico un'associazione di idee quanto all'origine del prodotto, né che un operatore sfrutti indebitamente la rinomanza

le modifiche apportate al disciplinare di produzione². Il caso di specie, invece, si incentra sull'iniziativa di alcuni produttori, membri storici del Consorzio di tutela dell'Amarone della Valpolicella, finalizzata a porre in essere degli *standard* produt-

dell'indicazione geografica protetta (Corte di giustizia 21 gennaio 2016, C-75/2015, *Viiniverla Oy c. Sosiaali-ja terveystalantupa-ja valvontavirasto*, con nota di A. GERMANÒ, "Evocazione": l'approrfitamento della fama altrui nel commercio dei prodotti agricoli, in *Riv. dir. agr.*, 2016, II, p. 177). Con la sentenza *Scotch Whisky* la Corte specifica che né la parziale incorporazione di una indicazione geografica protetta nella denominazione controversa, né una similarità fonetica e visiva con l'indicazione geografica riscontrata in tale denominazione costituiscono i soli presupposti essenziali per accertare l'esistenza di una evocazione, precisando che, in mancanza di una tale incorporazione o di una tale similarità, una evocazione può risultare anche dalla sola prossimità concettuale tra i due segni (Corte di giustizia 7 giugno 2018, C-44/2017, *Scotch Whisky Association c. Michael Klotz*). In altri termini, dalla giurisprudenza della Corte emerge che la tutela contro il fenomeno evocativo delle denominazioni di origine costituisce una forma di protezione *sui generis*, in quanto non è vincolata al solo criterio di ingannevolezza – che presuppone l'idoneità del segno confliggente con la denominazione registrata ad indurre il pubblico in errore circa la provenienza geografica o le qualità del prodotto – e non è riconducibile a una tutela di stampo meramente confusorio. Essa, invece, riflette l'obbiettivo principale della tutela per evocazione (come delineata dalla Corte) da ricercarsi nella protezione del patrimonio qualitativo e della reputazione delle denominazioni registrate contro gli atti di evocazione, o più in genere di parassitismo, piuttosto che nella protezione del consumatore nei confronti delle condotte ingannevoli. In questa prospettiva, da ultimo, si colloca anche la sentenza *Queso Manchego* ove la Corte ha esplicitamente previsto che anche simboli e immagini che facciano riferimento all'origine di un prodotto DOP possono costituire una illecita evocazione da parte di marchi al punto da riconoscere ai produttori locali la facoltà esclusiva di utilizzare tali simboli, segni o immagini evocativi di una Regione o di una DOP ad essa correlata (Corte di giustizia 2 maggio 2019, C-614/2017, *Foundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego contro Industrial Quesera Cuquerella S.L.*).

² Il riferimento è alla giurisprudenza relativa alle modifiche dei disciplinari dettanti limitazioni delle operazioni di "condizionamento" del prodotto all'interno dell'area protetta in quanto base per perseguire la tutela dell'origine del prodotto e garantire la reputazione del prodotto presso i consumatori. Tale orientamento si fonda sulla nota causa "Rioja 2" dove il Regno del Belgio aveva adito la Corte lamentando la violazione da parte della Spagna dell'art. 28 TFUE sul divieto delle misure restrittive alle esportazioni e alla libera circolazione delle merci. La Corte, sostenendo le ragioni dell'Avvocato generale, ha concluso ritenendo la disciplina spagnola contraria all'art. 28 TFUE, tuttavia ha giustificato il divieto dell'imbottigliamento del vino Rioja fuori del territorio di origine ai sensi dell'art. 36 TFUE in quanto adottato a tutela della proprietà industriale e commerciale. Sostiene la Corte che tale obbligo di imbottigliamento nella Regione di produzione, inteso a preservare la notevole reputazione del vino recante la «denominación de origen calificada Rioja», potenziando il controllo delle sue caratteristiche particolari e della sua qualità, è giustificato come misura di tutela della denominazione d'origine di cui gode l'insieme dei produttori del settore vitivinicolo della detta Regione, per i quali essa riveste un'importanza decisiva, e deve essere considerato conforme al diritto comunitario, malgrado i suoi effetti restrittivi sugli scambi, «in quanto costituisce un mezzo necessario e proporzionato per raggiungere l'obiettivo perseguito», e si conforma alla tendenza generalizzata della valorizzazione della qualità dei prodotti nell'ambito della PAC (C. giust. CE, 16 maggio 2000, causa C-388/95, *Regno di Spagna c. Regno del Belgio*, in *Racc.*, 2000, 3123. In dottrina v. L. COSTATO, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 294 ss.; D. BIANCHI, *In vitro veritas, ovvero, dell'imbottigliamento obbligatorio dei vini di qualità nella regione di produzione alla luce della giurisprudenza e legislazione comunitaria*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 24 ss.; A. GERMANÒ, *I dati informativi del "valore" del territorio agricolo nel diritto spagnolo*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 185; F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, p. 169). La giurisprudenza interna si è posta in senso conforme alla sentenza *Rioja* a favore delle fasi di imbottigliamento o di affinamento del vino nel territorio di produzione: v. la sentenza relativa al vino "Soave Superiore DoCG" (TAR Lazio, sez. II ter, 1°

tivi più rigorosi rispetto a quelli del disciplinare per la produzione dell'Amarone così da distinguersi dal Consorzio, e a presentarsi sul mercato attraverso una autonoma struttura associativa distinta da un marchio individuale che, evocando la menzione tradizionale, intende rimarcare la qualità superiore del proprio vino.

Il tema, tutt'altro che secondario, è particolarmente attuale ove si considerino le iniziative che stanno trovando luogo a livello nazionale in seno ai diversi Consorzi di tutela volti a creare delle specificazioni della qualità del vino dettate dai processi produttivi all'interno della stessa denominazione facendo ricorso ad apposite menzioni; talvolta questa iniziativa viene portata avanti in modo unitario all'interno del Consorzio, altre volte – come nel caso di specie – da alcuni produttori in contrapposizione al Consorzio medesimo.

Ulteriore motivo di interesse è determinato dal fatto che questo caso si colloca temporalmente in una fase storica particolarmente rilevante per il settore vitivinicolo (quale è quello a cavallo dell'anno 2010) che ha segnato il quadro disciplinare dell'Organizzazione comune di mercato ("OCM") del vino di cui al reg. n. 479/2008 del 29 aprile 2008³, il cui contenuto è stato assorbito dal reg. n. 1234/2007 sull'OCM unica⁴, ad opera del reg. n. 491/2009 del 25 maggio 2009⁵, e da ultimo modificato dal vigente reg. n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013⁶. Infatti, dalla campagna viticola del 2010 ha preso avvio la disciplina unitaria dell'OCM per il settore vitivinicolo secondo le disposizioni del d.lgs. n. 61 del 2010⁷, modificato a seguito dell'entrata in vigore del reg. n. 1308/2013 dalla legge n. 238 del 2016⁸.

Sul piano fattuale, la controversia trae origine dall'azione promossa dal Consorzio per la tutela dei vini della Valpolicella (il "Consorzio"), unitamente ad alcune imprese consorziate, nei confronti de "Le Famiglie Storiche dell'Amarone d'Arte", società consortile costituita nel 2009 che riuniva dodici imprese storiche, facenti peraltro parte anche del Consorzio, nell'intento di creare un diverso ente

marzo 2003, n. 1670 con nota di M. SABBATINI, *Imbottigliamento e territorio: il caso «Soave»*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2005, p. 80; al "Vermentino di Sardegna" (TAR Sardegna, sez. I, 8 marzo 2012, n. 268, con nota di S. MASINI, *Sull'imbottigliamento in zona d'origine: conflitto di filiera e modello di sviluppo territoriale*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2012, p. 55 ss.) e, da ultimo, il TAR Lazio, sez. II ter, del 12 giugno 2014 n. 6273/2014, con nota di L. SALVI, *Tutela dei vini DOP e IGP: procedimento di modifica del disciplinare e valorizzazione del legame col territorio*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2014, p. 28, relativamente alla delimitazione delle zone di vinificazione, in riferimento al nuovo disciplinare del "Lambrusco", confermata con sentenza del C. Stato del 23 luglio 2015, n. 1152/2015.

³ Cfr. reg. (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che modifica i regolamenti (CE) n. 1493/1999, (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 3/2008 e abroga i regolamenti (CEE) n. 2392/86 e (CE) n. 1493/1999.

⁴ Cfr. reg. (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (c.d. "regolamento OCM unico").

⁵ Cfr. reg. (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, che modifica il reg. (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (c.d. "regolamento OCM unico").

⁶ Cfr. reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

⁷ Decreto Legislativo 8 aprile 2010, n. 61, *Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione dell'art. 15 della legge 7 luglio 2009, n. 88.*

⁸ Legge 12 dicembre 2016, n. 238, *Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino* (c.d. "T.U. vino").

che potesse distinguersi dal Consorzio attraverso l'adozione di un disciplinare maggiormente restrittivo e tale da «garantire una DOP di serie A, d'Arte appunto, a fronte di un'altra che segua un diverso disciplinare meno restrittivo». Alla base di questa singolare iniziativa vi era la contestazione delle ultime scelte del Consorzio relativamente alla tutela della qualità dell'Amarone tra cui, in particolare, la crescita disequilibrata che aveva sfociato nel 2009 in un aumento della superficie viticola per poi abbassare la percentuale di cernita per le uve a riposo a discapito dei vigneti altamente vocati che avevano pagato il prezzo legato alla percentuale di cernita, a cui si era aggiunta la proposta di modifica del disciplinare volto a estendere, ai fini dell'idoneità della produzione del vino Amarone, l'area di produzione anche ai vigneti piantati sui terreni freschi situati in pianura o nei fondovalle. Il vino prodotto dai soci veniva quindi immesso sul mercato e identificato attraverso un marchio figurativo, registrato sia a livello nazionale sia europeo nelle classi merceologiche relative al vino, in cui compariva in etichetta la dizione le "Famiglie dell'Amarone d'Arte", al fianco della denominazione di origine. La società, con il fine di promuovere il proprio vino, aveva portato avanti una rilevante attività pubblicitaria attraverso una campagna di *marketing* e la diffusione di un "Manifesto dell'Amarone d'Arte" volta a rimarcare i caratteri peculiari e distinti dagli altri produttori del vino Amarone della Valpolicella DOP, suggerendo che si tratta di un vino speciale o superiore rispetto a quello degli altri produttori del Consorzio.

In relazione a tali condotte la difesa del Consorzio si è articolata lungo tre principali direttrici – *i.e.* l'illegittimità della denominazione sociale della società, la nullità del marchio e l'addebito della concorrenza sleale – che si reggono tutte, sostanzialmente, su un giudizio di compatibilità, ai sensi della normativa europea, dell'impiego di una menzione tradizionale per promuovere selettivamente i prodotti di un gruppo di associati in contrasto con il Consorzio nel contesto del sistema di protezione dettato per le denominazioni di origine.

2. Le questioni decise dalla Corte territoriale di Venezia con la sentenza in commento investono dunque un aspetto tutt'altro che trascurabile del diritto agroalimentare europeo in materia di produzione vitivinicola. Il riferimento è alle *menzioni tradizionali* dei vini che, pur non essendo un tema molto trattato in dottrina⁹, se non nel più ampio contesto delle denominazioni origine relative ai vini, evoca una disciplina datata, frutto di una *prassi consolidata*¹⁰, attraverso cui è stato esteso a tutto il territorio europeo la protezione accordata a determinate *menzioni* collegate a specifici vini, alle condizioni previste dalla disciplina dello Stato membro,

⁹ In argomento, in generale, F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, p. 469; A. GERMANO - E. ROOK BASILE - N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2019, p. 197 ss. Rilevante sul punto, ancorché relativo al sistema previgente, il caso trattato da A. PAPPALARDO - E. CUCCHIARA, *Le menzioni tradizionali dei vini nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, II, p. 88.

¹⁰ Cfr. 23° *considerando* del Regolamento delegato (UE) 2019/33 della Commissione del 17 ottobre 2018 che integra il reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le domande di protezione delle denominazioni di origine, delle indicazioni geografiche e delle menzioni tradizionali nel settore vitivinicolo, la procedura di opposizione, le restrizioni dell'uso, le modifiche del disciplinare di produzione, la cancellazione della protezione nonché l'etichettatura e la presentazione, ove si legge che è *prassi consolidata dell'Unione utilizzare menzioni tradizionali per descrivere i prodotti vitivinicoli*.

prevedendo limitazioni e regole di protezione. Tali menzioni sono fortemente legate ai sistemi di produzione locale e alle relative tradizioni ed acquisiscono un particolare significato ove riferite ad un prodotto a cui si legano in quanto attengono in alcuni casi al metodo di produzione, in altri al metodo di invecchiamento, oppure alla qualità, al colore o al luogo, oppure, infine, si riferiscono a un evento legato alla storia del prodotto. Il riferimento è a una ampia categoria di termini [rectius: *menzioni*] che per il loro uso consolidato hanno acquisito un determinato rilievo nello Stato membro per identificare un vino di qualità fregiato da una indicazione geografica e, pertanto, sono destinatari di norme di riferimento che disciplinano il loro impiego e la loro protezione a livello europeo.

Nel caso di specie, infatti, deve essere considerato che il termine “Amarone” rappresenta una *menzione tradizionale* storica connessa esclusivamente al metodo di produzione della denominazione di origine dei vini della “Valpolicella”¹¹, ricompreso già nell’elenco delle menzioni tradizionali di cui all’Allegato XII del reg. n. 607/2009, previsto ai sensi dell’art. 54, lett. a) reg. n. 479/2008¹², e come tale è sottoposto ad una protezione che riflette le tutele previste per le denominazioni d’origine.

Con riferimento al quadro normativo vigente, può essere utile considerare che le *menzioni tradizionali* riflettono una disciplina che ha subito nel corso degli ultimi anni le modifiche collegate alle variazioni insite nel quadro disciplinare dell’o.c.m. del vino, di cui si è detto, ed è oggi prevista all’art. 112 e ss. del reg. n. 1308/2013. Tale disposizione ricomprende sotto la dizione di *menzioni tradizionali* le espressioni utilizzate tradizionalmente negli Stati membri, in relazione ai prodotti a denominazioni di origine e a indicazioni geografiche, per indicare che il prodotto reca una denominazione di origine protetta o un’indicazione geografica protetta dal diritto europeo o da quello dello Stato membro, o che il metodo di produzione o di invecchiamento oppure la qualità, il colore, il tipo di luogo o ancora un evento particolare legato alla storia del prodotto a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta.

Il reg. n. 1308/2013 ha sensibilmente semplificato la disciplina delle *menzioni tradizionali* inquadrandola nel contesto delle norme dettate per i vini con denominazioni di origine con la previsione di regole unitarie ai fini della loro protezione, nonché delle procedure di esame, modifica e cancellazione (queste ultime riportate negli atti delegati e di esecuzione); precedentemente, invece, si distinguevano le

¹¹ Menzione storica connessa esclusivamente al metodo di produzione della denominazione «Valpolicella». È impiegata sin dall’antichità per identificare il luogo di origine di questo vino, ottenuto da uve appassite con un metodo di produzione specifico basato sulla completa fermentazione degli zuccheri: si spiega così l’origine del termine «Amarone». Si tratta di una menzione del tutto particolare e ampiamente conosciuta, in grado di identificare da sola il prodotto.

¹² Da ultimo modificato ai sensi dell’art. 12 del reg. di esecuzione (UE) n. 2019/34 della Commissione del 17 ottobre 2018 recante modalità di applicazione del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le domande di protezione delle denominazioni di origine, delle indicazioni geografiche e delle menzioni tradizionali nel settore vitivinicolo, la procedura di opposizione, le modifiche del disciplinare di produzione, il registro dei nomi protetti, la cancellazione della protezione nonché l’uso dei simboli, e del reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda un idoneo sistema di controlli, che ha previsto la costituzione della banca dati “e-bacchus” attualmente in essere, che ha sostituito l’Allegato XII del reg. (CE) 607/2009.

menzioni tradizionali in *complementari*¹³, dicitura facoltativa utilizzata a complemento dell'etichetta per indicare un metodo di produzione o di invecchiamento oppure la qualità del vino, e *specifiche*¹⁴ per distinguere i vini di qualità prodotti in regione determinata (VQPRD) secondo la classificazione in denominazioni di origine controllata e garantita (DOCG), denominazioni di origine controllata (DOC) e indicazioni geografiche protette (IGP)¹⁵.

Giova precisare che a livello nazionale, complice la forte tradizione vitivinicola del nostro Paese, queste menzioni venivano (e vengono) tradizionalmente impiegate con il fine di evocare nei consumatori un metodo di produzione o di invecchiamento, un particolare colore o una particolare qualità, uno specifico evento legato alla storia di quel determinato vino, rendendo quel vino più appetibile dai consumatori¹⁶. A tali fini, ogni dicitura deve essere associata ad una o più categorie

¹³ Art. 23 del reg. (CE) n. 753/2002 della Commissione, del 29 aprile 2002, che fissa talune modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli.

¹⁴ Art. 14, par. 1, 1° comma, lett. c), e artt. 29 e 38, par. 3, reg. n. 753/2002.

¹⁵ Il reg. n. 1493/1999 prevedeva che per i v.q.p.r.d. e per i vini da tavola con indicazione geografica fosse possibile aggiungere, oltre l'anno di raccolta, il nome delle varietà di vite, l'eventuale riconoscimento o medaglia o concorso e il nome dell'azienda, altre indicazioni relative a come è stato ottenuto il prodotto o al metodo di elaborazione dello stesso. Inoltre, sempre per tali vini si prevedeva la possibilità di fare ricorso anche a menzioni *complementari* "secondo le modalità previste dallo Stato membro produttore", cioè a determinate menzioni che tradizionalmente venivano (e vengono) utilizzate nei Paesi membri, e che, evocando nei consumatori un metodo di produzione o di invecchiamento, un particolare colore o una particolare qualità, uno specifico evento legato alla storia di quel determinato vino, rendono quel vino più appetibile dai consumatori. Il reg. n. 491/2009 ha ribadito, all'art. 118-*duovicies*, par. 1, lett. b) la stessa definizione di *menzione tradizionale* del precedente reg. n. 479/2008 e ciò in relazione ai prodotti di cui all'Allegato XI-*ter* che non è altro che la ripetizione dell'Allegato IV al reg. n. 479/2008. Lo stesso reg. n. 491/2009, precisava, alla lett. d) del par. 1 dell'art. 118-*septvicies*, che l'etichetta può contenere, per i soli vini DOP o IGP, l'indicazione facoltativa della menzione tradizionale di cui all'art. 118-*duovicies*, par. 1, lett. b), ovvero sia l'indicazione del metodo di produzione o di invecchiamento, la qualità, il colore, il tipo di luogo o un evento legato alla storia del prodotto. Infine, sanciva, all'art. 118-*tervicies*, che le menzioni tradizionali sono protette contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, e non diventano generiche nella Comunità.

¹⁶ La legge n. 238 del 2016 riprende la definizione dell'art. 93 del reg. n. 1308/2013, e riporta la classificazione delle DOP e delle IGP mediante il ricorso alle *menzioni specifiche tradizionali* italiane, recuperandosi così i vecchi termini di DOC e DOCG: infatti, ai sensi dell'attuale art. 28, 2° e 3° comma, le denominazioni di origine protetta (DOP) si classificano in denominazioni di origine controllata e garantita (DOCG) e in denominazioni di origine controllata (DOC), mentre le indicazioni geografiche protette (IGP) comprendono le indicazioni geografiche tipiche (IGT). Le menzioni tradizionali specifiche italiane possono essere riportate in etichetta da sole o congiuntamente alla corrispondente espressione europea, cioè DOP o IGP (art. 28, 4° comma). Inoltre, l'art. 31 definisce le ulteriori specificazioni che possono essere usate per i vini DOP o IGP, come "classico" - "storico" - "riserva" - "superiore" - "novello" e "passito", specificazioni che devono essere espressamente previste negli specifici disciplinari di produzione (art. 31, 13 comma). Tra queste merita attenzione la menzione "gran selezione", attribuita ai vini DOCG che rispondono alle seguenti disposizioni: devono essere ottenuti esclusivamente dalla vinificazione delle uve prodotte dai vigneti dell'azienda imbottigliatrice, e i vini devono presentare caratteristiche chimico fisiche e organolettiche almeno pari a quelle previste per la menzione "superiore" ed essere sottoposti a un periodo di invecchiamento almeno pari a quello dei vini che si fregiano di una menzione "riserva" (art. 31, 6° comma). Inoltre, per i vini DOP e IGP possono essere utilizzati, nell'etichettatura, i nomi dei vitigni, mentre deve essere indicata l'annata di produzione delle uve (art. 31, 12° comma). Infine, sempre per i vini DOP e

di vini determinati e la menzione, oltre che specifica e sufficientemente definita a livello normativo dello Stato membro, deve essere distintiva e godere di una solida reputazione. Se si esclude il caso delle menzioni riferite a denominazioni di origine (art. 112, lett. *a*), che riflette una procedura semplificata, nel caso in cui le menzioni sono riferite a un metodo di produzione o di invecchiamento oppure alla qualità (art. 112, lett. *b*), l'uso tradizionale deve essere costante e riferito per un periodo di almeno cinque anni nel caso di menzioni espresse nella lingua ufficiale dello Stato membro, oppure per un periodo di almeno quindici anni nel caso di menzioni espresse nella lingua usata in commercio¹⁷.

Ebbene, occorre osservare che il rilievo delle menzioni sta nella componente tradizionale che esse evocano con riferimento ad un vino che, attraverso una prassi consolidata protrattasi nel tempo, hanno acquisito un particolare significato nella definizione di uno specifico vino di qualità al punto da identificarlo. Più in dettaglio ci si riferisce alle menzioni che hanno ottenuto una ampia notorietà¹⁸ e che pertanto acquisiscono un particolare peso sul mercato nelle scelte del consumatore. Pur in presenza di una procedura specifica per il riconoscimento di nuove menzioni, va detto che questa rappresenta una circostanza eccezionale a dimostrazione della forte componente tradizionale, talvolta particolarmente datata, che lega la menzione al prodotto, metodo di produzione o ad un particolare evento, e limita sostanzialmente le fattispecie a quelle elencate nell'allegato al regolamento¹⁹.

Le menzioni tradizionali sono protette contro l'uso illegale e, in quanto registrate nella lingua dello Stato membro ricevono una protezione esclusivamente in tale lingua, e per la categoria dei prodotti a cui si riferiscono. Il regime di protezione risulta in linea di principio assai esteso in quanto diretto alla salvaguardia della *menzione* e si attua anche attraverso la protezione dall'uso illecito determinato dall'azione di terzi in forza della valenza evocativa del segno così determinando atti di confusione, imitazione o evocazione anche attraverso il ricorso di espressioni quali "genere" - "tipo" - "metodo" - "alla maniera" - "imitazione" o "simile", nonché qualsiasi prassi che possa indurre in errore il consumatore²⁰.

IGP possono essere utilizzati anche riferimenti a particolari tecniche di vinificazione e qualificazioni specifiche del prodotto (art. 31, 12° comma). Orbene, con riferimento alle *menzioni tradizionali* il MiPAAF ha emanato il decreto 13 agosto 2012 che concerne anche l'etichettatura e la presentazione dei vini DOP e IGP o con nomi usati tradizionalmente in qualità di denominazioni di origine. Giova osservare che l'art. 5 si ricollega all'art. 54 del reg. n. 2019/33 e disciplina le condizioni d'uso delle *menzioni tradizionali riferite all'azienda* viticola e che sono contenute nell'Allegato VI dello stesso regolamento per vini sia DOP che IGP (quali i termini "abbazia" - "castello" - "rocca" - "torre" e "villa"). Tali termini possono essere utilizzati come nomi dell'azienda viticola produttrice di vini DOP o IGP, purché questi siano stati ottenuti esclusivamente da uve vendemmiate in vigneti coltivati nell'azienda e in essa siano stati interamente vinificati. Ed è specificato che i nomi delle entità storico tradizionali e dei toponimi abbinabili non devono contenere, in tutto o in parte, un nome geografico riservato a DOP e IGP diverse da quella utilizzata per designare il vino ottenuto nell'azienda viticola. Tra le *menzioni tradizionali complementari* italiane preme segnalarne, a titolo di esempio, alcune che attengono al metodo di produzione, altre al metodo di invecchiamento, altre alla qualità, al colore o al luogo, e, infine, quelle che si riferiscono a un evento legato alla storia del prodotto.

¹⁷ Cfr. art. 27, par. 2, reg. n. 2019/33.

¹⁸ Così 27° *considerando*, reg. n. 2019/33.

¹⁹ Cfr. art. 12, reg. 2019/34.

²⁰ Cfr. art. 113 reg. n. 1308/2013. A tale riguardo, giova rammentare che, ai sensi dell'art. 26 del reg. n. 2019/34, ai fini dell'applicazione dell'art. 113 del reg. n. 1308/2013, in caso di uso illega-

In termini generali, sembra potersi definire attraverso l'art. 113 un regime di tutela assai ampio e ciò sembra doversi desumere dagli interessi di matrice pubblicistica, piuttosto che privatistica, che sottendono l'intero sistema di diritto europeo in materia di indicazioni geografiche di cui le menzioni tradizionali, come detto, fanno parte. Il principio appare sostanzialmente simile a quello dettato in via generale per le indicazioni geografiche, e il richiamo deve intendersi rivolto al consumatore come parametro di valutazione individuato dalla disciplina europea in relazione alla sua funzione di *strumento di identificazione*. A fronte di tale regime di protezione trovano tuttavia luogo ipotesi di pratiche commerciali sleali realizzate per il mezzo della contraffazione ove il profilo dell'inganno deve essere individuato, in primo luogo, non tanto nella falsa indicazione della menzione, quanto piuttosto sulle conseguenze che tale pratica può determinare sull'indicazione geografica, e quindi sulla falsa attestazione dell'osservanza del disciplinare di produzione e dei controlli previsti dalla normativa a cui sottostanno tutti i prodotti fregiati da un segno DOP o IGP.

Può quindi osservarsi come nel diritto europeo le menzioni tradizionali acquisiscano un particolare rilievo nel contesto della tutela dei vini di un Paese e ciò, si crede, per rimarcare che la peculiarità del vino dipende non solo dalle sue qualità in un intreccio di profili territoriali e tecnologie particolarmente sofisticate, ma anche da elementi immateriali intrinseci di storia e di cultura. Invero, le varie disposizioni comunitarie sulle menzioni tradizionali dei vini costituiscono un complesso di norme di portata generale dell'Unione europea, che si applica a situazioni oggettivamente definite, capaci di produrre effetti giuridici sul piano della concorrenza per distinte categorie di operatori economici nella competizione sul mercato e, altresì, sul piano della tutela del consumatore per le pratiche ingannevoli che possono essere attuate con il fine di fare supporre che un vino fruisca di una specifica menzione tradizionale.

3. Assai lineari e condivisibili sono le motivazioni addotte dalla Corte di appello, peraltro in linea con la pronuncia del Giudice di prime cure, con riguardo alla tutela della menzione tradizionale "Amarone della Valpolicella" che, come già osservato, è connessa al metodo di protezione della relativa denominazione di origine²¹ a fronte dell'uso illegittimo da parte della società ricorrente che aveva impiegato la menzione nei propri segni distintivi con l'intento di rimarcare una specificazione del vino amarone diverso da quello degli altri produttori consorziati.

Ancorché i motivi dell'appello siano diversi, e molteplici sono i profili affrontati dalla sentenza, il punto centrale attorno a cui ruota tutta la *querelle* è rappresentata dal regime di tutela accordato alla menzione "Amarone" e della relazione con il marchio commerciale registrato dagli appellanti. Ebbene, il sistema di regolamentazione europea delle indicazioni riservate ai prodotti vitivinicoli DOP o IGP, contenuta nel reg. n. 1308/2013 agli art. 93 ss., presenta una disciplina specifica per il settore in li-

le di menzioni tradizionali protette, le autorità nazionali competenti adottano, di propria iniziativa o su richiesta di una parte interessata, le misure necessarie per impedire ovvero far cessare la commercializzazione, incluse le esportazioni, dei prodotti di cui trattasi.

²¹ La menzione tradizionale storica "Amarone della Valpolicella" è stata riconosciuta come DOC con d.P.R. del 21 agosto 1968, e successivamente DOCG con d.m. MiPAAF del 24 marzo 2010, e in sede europea ricompresa nell'Allegato XII, parte B, e oggi è rinvenibile all'interno della banca dati E-Bacchus.

nea con il regolamento orizzontale sui regimi di qualità di cui al reg. n. 1151/2012²², e articolato attraverso disposizioni volte a disciplinare il procedimento di registrazione, nonché la relazione con i marchi (art. 102)²³ e il regime di protezione (art. 103)²⁴. A tale proposito, lo schema normativo prevede una tutela della denominazione di origine, e delle menzioni tradizionali, particolarmente accentuata non solo nei confronti delle illecite appropriazioni da parte di soggetti esterni alla filiera, ma anche all'uso non corretto da parte dei componenti della filiera stessa. Invero, il sistema si regge su una rigida disciplina che si articola attraverso una tutela unitaria della denominazione di origine il cui processo produttivo si riflette nel disciplinare di produzione per tutti i produttori dell'area di riferimento; pertanto l'utilizzo della denominazione resta limitato ai produttori locali e implica il riferimento alla conformità del disciplinare. La rigidità di tale sistema porta ad escludere una qualunque forma di accostamento, evocazione o impiego della denominazione diverso da quello consentito dalla legge e dal disciplinare di produzione approvato.

A prescindere, infatti, dall'effettiva notorietà nei diversi mercati nazionali o europei dei nomi registrati, la creazione di un sistema unitario a livello europeo finalizzato alla valorizzazione dei vini di qualità attraverso le indicazioni geografiche, di cui le menzioni tradizionali rappresentano uno specifico profilo, si esprime attraverso questo rigido sistema di regole destinate a salvaguardare la produzione locale e allo stesso modo garantire ai consumatori l'effettività del segno collegato al prodotto. Un sistema che consente politiche di investimento e di sviluppo rurale creando un volano di crescita a beneficio soprattutto delle aree più svantaggiate, nonché uno strumento di spinta delle politiche territoriali. Invero, l'intera disciplina è segnata da profili pubblicitari, quali il soddisfacimento degli interessi dei consumatori ma anche lo sviluppo del settore del vino nel contesto dell'OCM.

A tale riguardo, è opportuno precisare che il riferimento alla conformità al disciplinare di produzione, indicato all'art. 102 è posto esclusivamente nei confronti del prodotto, e non come in modo del tutto opinabile ha osservato la parte appellante, al marchio. D'altronde, è il vino che deve risultare conforme al disciplinare di produzione al fine di potersi fregiare della denominazione e garantire in questo modo l'uniformità sul mercato del prodotto che contiene una indicazione geografica. Altrimenti, accreditando la tesi propugnata dagli appellanti si giungerebbe alla inaccettabile conseguenza di consentire a un produttore di un vino con denominazione di origine che rispetta il disciplinare di produzione di registrare un marchio recante una menzione o denominazione di origine protetta facendo venire meno la percezione di unitarietà che la denominazione evoca ai consumatori.

²² Reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

²³ L'art. 102 dispone l'annullamento del marchio che contiene, o è costituito, da una denominazione di origine protetta o da una indicazione geografica protetta conforme al corrispondente disciplinare di produzione. In altri termini, l'acquisita protezione di una indicazione geografica rende annullabile un marchio – oppure rigettabile se la domanda di registrazione del marchio è posteriore alla data di presentazione – che contenga una denominazione di origine.

²⁴ Ai sensi dell'art. 103 le denominazioni di origine sono protette da qualsiasi indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto usata sulla confezione o sull'imballaggio, nelle pubblicità o sui documenti relativi al prodotto vitivinicolo, ed è proibita qualsiasi utilizzazione commerciale diretta o indiretta della denominazione in cui tale uso ne sfrutti la notorietà.

Nel caso di specie, peraltro, la menzione “Amarone” era stata illegittimamente impiegata dagli appellanti nel marchio (oltreché nella denominazione sociale) unitamente alla successiva specificazione “d’arte”, posta per promuovere selettivamente i propri prodotti e marcare la differenziazione con gli altri produttori del Consorzio. Azione questa del tutto illegittima in quanto non solo contraria al divieto di impiego della denominazione (sia per l’intero che per una parte di essa in quanto la protezione si applica al nome intero, compresi i suoi elementi costitutivi) da parte di un soggetto diverso dal consorzio di tutela²⁵, ma altresì vietata per le specificazioni aggiuntive, il cui impiego riflette un significato laudativo e tale da indurre in errore il consumatore²⁶. Un divieto che trova la sua *ratio* nell’impossibilità di poter definire forme di privative sulla denominazione o sulla menzione da parte dei singoli imprenditori la cui legittimazione all’impiego si rinviene unicamente in funzione della produzione nell’area geografica di riferimento e nell’osservanza del disciplinare di produzione.

4. La motivazione posta alla base della sentenza in commento rileva con riguardo ad un ulteriore punto, anch’esso centrale nel sistema delle produzioni dei vini di qualità. Il riferimento è al principio di unitarietà della denominazione che si esprime attraverso il rispetto di regole tecniche, non individuali e frutto dell’intuizione di un singolo, bensì espressione di un solo sistema produttivo a livello locale i cui processi sono riportati nel disciplinare di produzione riconosciuto in conformità alla procedura di cui all’art. 94 e ss. reg. n. 1308/2013. Tale unitarietà è alla base dell’impiego della denominazione protetta e si esprime in un unico metodo di produzione su cui s’innesca la verifica ufficiale da parte di un organismo indipendente al fine di controllare la conformità del vino al disciplinare di produzione. La denominazione protetta, infatti, può essere impiegata da tutti i viticoltori della zona di origine, siano essi interni o esterni al Consorzio di tutela, che producono i vini in conformità al disciplinare di produzione e che hanno ottenuto la certificazione del prodotto.

In tal senso, il riferimento alla conformità al disciplinare, di cui all’art. 102 reg. n. 1308/2013, con esclusivo riferimento al prodotto, e non già al marchio, rileva nel collegare l’annullamento del “marchio” contenente una DOP alla circostanza della sua non conformità al corrispondente disciplinare. Da ciò deriva l’evidente rischio confusorio in capo al consumatore che potrebbe altrimenti ritenere che la stessa denominazione protetta riflette sistemi produttivi distinti.

Merita puntualizzare che questa disciplina – come si evince da quanto detto in precedenza – si caratterizza per il sistema “chiuso” che lo contraddistingue, per cui, a livello interno si definiscono regole tecniche relative alla produzione e lavorazione del vino in conformità al disciplinare di produzione che è a tutti gli effetti uno stru-

²⁵ Divieto sancito già dall’art. 26 del d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61, e ora ribadito all’art. 74, comma 9°, della legge n. 238 del 2016.

²⁶ Il che apre una ulteriore questione, apparentemente marginale, ma dibattuta tra le parti, relativa alla locuzione “d’Arte”: se possiede o meno una valenza laudativa e anche ingannatoria del consumatore. Una valutazione a cui la Corte territoriale è giunta riconoscendo l’effetto laudativo del termine “d’Arte” in quanto diretto a evidenziare il rispetto di regole tecniche distinte e maggiormente scrupolose per il perseguimento di un livello produttivo di livello superiore rispetto a quello voluto dal Consorzio e ben rimarcato nell’ambito dell’attività pubblicitaria e, peraltro, tale da indurre in errore il consumatore

mento tecnico e legale che uniforma tutti i produttori, e dall'altro a livello esterno legittima l'impiego della denominazione a coloro che, nella zona di riferimento, producono in conformità al disciplinare così rendendo il prodotto distinguibile nel mercato.

Pertanto, le eventuali misure restrittive o migliorative della qualità del vino che si vogliono apportare non possono essere espressione di una minoranza che agisce individualmente rispetto al Consorzio di tutela, ma deve necessariamente muovere da una modifica apportata al disciplinare di produzione in conformità all'art. 36 T.U. vino. Ciò implica necessariamente un livello di autonomia minore per i singoli produttori, ma giustifica quel principio di unitarietà della denominazione, di cui si è detto, che è alla base delle produzioni di qualità. Ciò non significa che taluni produttori non possano apportare del proprio *know how* al processo produttivo del loro vino, ma questo si deve sempre collocare nel sistema definito dall'insieme di regole tecniche previste dal disciplinare di produzione.

Pertanto, ove si vogliano perseguire nuove misure restrittive o migliorative della qualità del vino rispetto a quelle esistenti nel disciplinare, quali possono essere anche la previsione di nuove menzioni (ad es. *riserva* o *gran selezione*), occorrerà necessariamente ottenere l'assenso degli organi del Consorzio di tutela che ha espressamente il compito di avanzare proposte di disciplina regolamentare relativa alla denominazione. Ogni iniziativa autonoma volta a definire sistemi produttivi alternativi e sempre collegati all'impiego per il medesimo vino della denominazione di origine costituirà una violazione del disciplinare di produzione.

Nel contesto della disamina giova altresì evidenziare che il legislatore ha assegnato ai Consorzi di tutela il ruolo di organizzatore e regolatore della denominazione di origine di riferimento. Essi, infatti, non svolgono un ruolo imprenditoriale ma rappresentano enti di diritto privato con finalità pubbliche riconosciuti con provvedimento ministeriale²⁷, e sottoposti al sistema di controllo della denominazione di origine. In particolare, i Consorzi perseguono finalità distinte che si delineano su più piani operativi a seconda del grado di rappresentatività della sua compagine sociale²⁸,

²⁷ In tal senso, in giurisprudenza, v. TAR Lazio (ord.) 26 aprile 2004, n. 2247, ove si precisa che *i Consorzi volontari di tutela svolgono funzioni "lato sensu" pubblicistiche*; in senso conforme, TAR Lazio 19 marzo 2007, n. 5495; TAR Lazio 4 aprile 2011 n. 2953.

²⁸ La disciplina dà particolare peso alla rappresentatività – da cui la distinzione in Consorzi ordinari ed *erga omnes* – che si riflette sul profilo organizzativo, nonché sulla medesima attività produttiva dell'intera area geografica della denominazione coinvolgendo imprese interne ed esterne al Consorzio e sottoponendo costoro alle medesime regole produttive. Un organismo è "riconosciuto" come consorzio di tutela dal Ministero agricolo su sua richiesta, e documentando di essere retto da uno statuto che rispetti i requisiti individuati dal Ministero; che consenta l'ammissione, senza discriminazione, di viticoltori singoli o associati, vinificatori e imbottiglieri autorizzati, garantendo l'equilibrata rappresentanza negli organi sociali; ed infine che disponga di strutture e risorse adeguate ai suoi compiti. Cfr. art. 41, comma 3°, lett. *b*) e *c*), legge n. 238 del 2016, e art. 3, d.m. MIPAAFT del 18 luglio 2018, che specifica i requisiti prescritti dal Ministero, soprattutto con riguardo: alle funzioni degli organi sociali (fra cui quello di controllo); le modalità di voto e rappresentanza delle diverse categorie della filiera; alle norme per il componimento amichevole nella forma dell'arbitrato – anche irrituale – delle eventuali controversie che dovessero insorgere tra i soci ovvero tra i soci e il consorzio, a quelle che abbiano per oggetto la validità di delibere assembleari e a quelle promosse da amministratori, liquidatori e sindaci ovvero nei loro confronti. Ai fini delle «modalità di voto», in cui si stabilisce che a ciascun consorziato appartenente alle categorie dei viticoltori, vinificatori ed imbottiglieri, deve essere assicurato l'espressione di un voto con valore ponderale

e svolgono una particolare funzione sull'attività produttiva dell'intera area geografica della denominazione, coinvolgendo imprese interne ed esterne al Consorzio e sottoponendo costoro alle medesime regole produttive²⁹. Un sistema complesso quello dei Consorzi di tutela che il legislatore europeo ha definito sulla base del modello interprofessionale attraverso cui perseguire l'obiettivo di gestione della denominazione nell'interesse della sua valorizzazione e promozione che supera le regole associative e coinvolge tutti gli operatori locali che aderiscono al sistema di controllo. Invero, la disciplina di settore prevede la costituzione dei Consorzi di tutela in forma di organismi volontari a carattere associativo, assegna ad essi funzioni che trascendono l'interesse particolare degli associati per assumere un interesse collettivo e, dunque, eminentemente pubblicistico di tutela della denominazione di origine.

In questa prospettiva, la sentenza in commento, coerentemente con la normativa applicabile, sanziona l'azione individuale di quei produttori che, pur volendo applicare misure qualitative maggiori rispetto a quelle presenti nel disciplinare, hanno agito in contrasto con il Consorzio di tutela a cui è rimessa la disciplina regolamentare della denominazione, facendo venire meno la sua stessa unitarietà che, giova rammentare, è anche alla base del legittimo affidamento da parte dei consumatori sul fatto che un vino di qualità si fregia di una denominazione rispetto a uno specifico disciplinare approvato in conformità alle disposizioni a livello europeo ed interno.

5. La sentenza offre l'occasione per soffermarsi su un distinto ed ulteriore profilo della materia collegata alla disciplina processuale: la legittimazione ad agire del Consorzio di tutela.

In termini generali, la questione deve essere affrontata muovendo dal diritto sostanziale e, quindi, da quanto già anticipato circa il ruolo centrale che il Consorzio acquisisce nel sistema della tutela delle denominazioni di origine dei vini (e per analogia di tutti i prodotti) per le funzioni che svolge che trascendono l'interesse dei singoli consorziati e acquisiscono una valenza fortemente pubblicistica individuabile nella tutela della denominazione di origine. Un profilo questo che risulta maggiormente evidente con riferimento alle funzioni *erga omnes* ove il potere del Consorzio di tutela di estensione delle regole e della richiesta dei contributi obbligatori anche da parte dei non associati mette in luce l'interesse superiore e collettivo che riunisce i vari operatori della zona in funzione della denominazione di origine. Ne risulta un esplicito riconoscimento alla qualità come elemento identitario che unisce, da un lato, i diversi soggetti della filiera in ragione del luogo di produzione e dall'indicazione geografica e, dall'altro, individua soggetti organizzati che esercitano compiti di stampo pubblicistico in materia di tutela e valorizzazione delle denominazioni di origine. Un sistema che affida una responsabilità di carattere generale ai Consorzi di tutela coinvolgendo direttamente tutta la collettività interessata e che segna in modo rilevante l'intero sistema delle regole della filiera³⁰.

rapportato alla quantità di prodotto ottenuto nella campagna vendemmiale immediatamente precedente la data dell'assemblea. Sul punto sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *I Consorzi di tutela erga omnes: funzioni, estensione delle regole e contributi obbligatori*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, pp. 36-49.

²⁹ Cfr. art. 41, comma 1°, legge n. 238 del 2016 e art. 2, comma 2°, d.m. MiPAAFT del 18 luglio 2018.

³⁰ Non a caso la dottrina più autorevole riferisce delle qualità del vino «declinate in un organico intreccio fra i profili materiali e connotazioni simboliche» ed evidenzia gli interventi di rego-

Su tali basi, le funzioni del Consorzio (oltre quelle di promozione e valorizzazione) si traducono anche in attività dirette di vigilanza, prevedendo che essi collaborano con le Autorità preposte alla tutela e alla salvaguardia delle denominazioni da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni tutelate e dei comportamenti comunque vietati dalla legge³¹, ma anche rappresentando l'ente in azioni giudiziarie ed amministrative, per la tutela e la salvaguardia della DOP o della IGP e per la tutela degli interessi e diritti dei produttori³². A tale riguardo, merita precisare che nel novero delle attività del Consorzio, la vigilanza rappresenta una – e non la sola come sostenuto dagli appellanti – delle competenze proprie poste in essere attraverso gli agenti vigilatori per la verifica delle produzioni certificate per la verifica della corrispondenza al disciplinare, necessaria per la tutela della stessa denominazione. Mentre, la legittimazione in giudizio deriva per legge al Consorzio quale unico soggetto portatore di un interesse processuale ove si tratti di salvaguardare una indicazione geografica di fronte ad iniziative anticoncorrenziali poste in essere da terzi.

Il tema presenta dei profili di complessità ove si considerino le molteplici posizioni giuridiche soggettive garantite dalla previsione normativa da cui discende l'attribuzione di un diritto plurisoggettivo, collettivo e diffuso, sicché l'interesse a difendere il segno geografico da possibili usurpazioni sussiste in primo luogo in capo ai soggetti esponenziali della collettività imprenditoriale interessata, incaricati di preservare, oltre ai vantaggi competitivi di cui godono gli associati e/o rappresentati, la denominazione, la reputazione del territorio, conferita da fattori naturali e/o dalla tradizione culturale e dalla sapienza produttiva sviluppatasi nel tempo ed accreditatasi presso il pubblico dei consumatori; quanto ai singoli produttori della zona, questi hanno una legittimazione limitata a specifiche azioni³³. D'altronde, la previsione normativa dell'art. 41 T.U. vino, che espressamente assegna ai Consorzi tale legittimazione processuale, riflette la situazione giuridico soggettiva sostanziale: i produttori locali non sono infatti legittimati ad agire in giudizio per la tutela e la salvaguardia della denominazione di origine in quanto sulla denominazione di origine non possono vantare alcun interesse diretto a differenza del Consorzio.

Sul punto la Suprema Corte ha osservato, seppur con riferimento ad un contesto normativo diverso, che l'art. 2601 cod. civ. è sopravvissuto all'abrogazione dell'ordinamento corporativo, giacché ben può configurarsi, pur dopo la caduta di tale presupposto storico della previsione in questione, un interesse collettivo rilevante nell'ottica del diritto privato, specificamente al fine della tutela alla attività di concorrenza sleale. Deve dunque individuarsi, perché sussista la speciale legittimazione ad agire in questione che consente, eccezionalmente, ad un soggetto che non è un imprenditore di esercitare un'azione tipica dell'imprenditore, anzitutto di un'associazione di categoria e quindi la sussistenza in capo ad essa di un interesse, ulteriore e differenziato rispetto a quello che legittima a denunciare il fatto

lazione che «investe congiuntamente, e con forti connotati di specialità, le regole del prodotto e le regole della comunicazione»; in tal senso F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2018, p. 382.

³¹ Cfr. art. 41 legge n. 238 del 2016.

³² Cfr. art. 41, comma 4°, legge n. 238 del 2016, in precedenza, art. 17, comma 4°, d.lgs n. 61 del 2010.

³³ Cfr. Trib. Milano, 23 febbraio 2010, n. 2290.

concorrenziale l'imprenditore aderente, tale da consentire dunque alla associazione di agire pur se questi non intenda farlo. Conseguo che l'identificazione di tale carattere contestualmente plurioffensivo del medesimo illecito concorrenziale non è legata ad una considerazione del numero dei soggetti imprenditori che sono lesi dalla concorrenza sleale, ma alla sussistenza, oltre al profilo di illecito che legittima costoro, di altro che lede direttamente l'interesse specifico per il quale la categoria si fa rappresentare, ovvero l'associazione che è sorta. Il Consorzio, dunque, agisce per denunciare la lesione che nasce da un atto di concorrenza sleale (posto in essere da soggetti interni ed esterni al Consorzio) che, oltre a danneggiare l'imprenditore concorrente, colpisce tutti gli aderenti alla categoria proprio in quell'interesse per la tutela del quale si sono associati³⁴.

Ora, con particolare riferimento alla fattispecie per cui è causa, di fronte ad una azione di concorrenza sleale è possibile delineare due distinte sfere di azione: il Consorzio trova la sua legittimazione quale ente esponenziale oltre che dal disposto dell'art. 2601 cod. civ. anche dall'art. 41 T.U. vino, con la precisazione – ben rimarcata dalla sentenza del Giudice di prime cure – che l'azione volta a reprimere fatti di concorrenza sleale è diversa da quella risarcitoria, meramente eventuale e successiva, prevista dall'art. 2600 cod. civ. che spetta al singolo e che l'ente esponenziale non ha legittimazione ad esercitare per i singoli³⁵.

In altri termini, è possibile osservare che il legislatore ha rimesso al solo Consorzio la legittimità ad agire in giudizio nell'interesse della denominazione, e di azioni che direttamente o indirettamente la riguardano, quale ente che opera nell'esclusivo interesse unitario della denominazione stessa; mentre l'azione risarcitoria, in quanto espressione di un interesse individuale e personale resta in capo ai singoli produttori, ed in particolare a coloro costituiti in giudizio.

Se nel caso di specie risulta lineare la duplice e distinta legittimazione ad agire del Consorzio e dei produttori in ragione di una azione di terzi ai danni dell'indicazione geografica, vi sarebbe da chiedersi se il singolo produttore della zona di riferimento può agire in giudizio per la tutela della denominazione nell'ipotesi in cui il Consorzio non sia stato ancora costituito. La fattispecie non è residuale, posto che vi sono diverse denominazioni di origine per le quali non è stato costituito un Consorzio di tutela, e di facile soluzione: da un lato l'imprenditore, per quanto detto, non ha una titolarità della denominazione, né può svolgere le *funzioni "lato sensu" pubblicistiche* che la legge assegna ai Consorzi da cui scaturisce la sua legittimazione processuale, dall'altro, però, vi sarebbe da ritenere che in tale singolare fattispecie, l'imprenditore potrebbe agire in ragione di un interesse plurisoggettivo, collettivo e diffuso a tutti gli imprenditori che operano nella zona, per difendere il segno geografico da possibili usurpazioni o azioni anticoncorrenziali. La questione, che qui può essere solo accennata, merita un approfondimento che necessariamente deve muovere dalla definizione della titolarità dell'azione per la tutela dei diritti relativi ad una denominazione di origine in capo a singoli imprenditori nel contesto del diritto agroalimentare europeo che definisce apposite strutture giuridiche alla tutela e alla gestione di tali indicazioni geografiche e delinea situazioni giuridiche soggettive diverse tra l'ente e gli imprenditori.

³⁴ Cfr. Cass. civ., 20 dicembre 1996, n. 11404.

³⁵ Cfr. Cass. civ., 9 maggio 2012, n. 7047.

6. La sentenza in commento, che è stata oggetto di un dibattito mediatico particolarmente acceso, si colloca in un contesto storico particolarmente rilevante per il settore vitivinicolo italiano e per il ruolo centrale e fondamentale dei Consorzi di tutela nella regolamentazione della produzione del vino di qualità. Un ruolo strategico che il Consorzio riveste non solo nella tutela della denominazione, ma anche nella definizione dei passaggi fondamentali per la crescita e l'affermazione dei prodotti di riferimento nel mercato, e quindi per la sua stessa conservazione. Invero, il sistema della tutela della qualità di un prodotto è legato anche alle regole che intervengono sui fattori della produzione e sulla capacità produttiva delle imprese, in quanto queste possono incidere su una zona geografica limitandone la superficie produttiva destinata ad una determinata produzione di qualità oppure facendola addirittura venire meno³⁶.

Il ruolo dei Consorzi si lega saldamente alla conservazione dei metodi di produzione, le cui tecniche e procedure si riflettono nel disciplinare di produzione, e nel segno che accompagna il vino sul mercato. In tal senso le *menzioni tradizionali* acquisiscono particolare rilievo ove si consideri la forte valenza tradizionale che accompagna taluni prodotti o metodi di produzione e che risultano particolarmente distinguibili dal consumatore. Indubbiamente, le *menzioni tradizionali* rappresentano un profilo particolare della più ampia categoria delle indicazioni geografiche, ma allo stesso modo sono oggetto di una disciplina specifica e di una tutela volta a salvaguardare la specificità del prodotto che si concretizza nelle regole poste a governo della tutela della *menzione*.

Il tema quindi dell'autonomia imprenditoriale nell'ambito della produzione di un vino di qualità è fortemente collegata al sistema produttivo radicato nel territorio e riflesso nel disciplinare di produzione, di cui peraltro le *menzioni tradizionali* rappresentano un ulteriore e più specifico profilo. Ne consegue che le *menzioni tradizionali* si inquadrano in un contesto fortemente caratterizzato da una unitarietà disciplinare finalizzata a salvaguardare la denominazione da eventuali iniziative dei produttori della zona di riferimento – siano essi consorziati o meno – volte a prevedere prescrizioni tecniche diverse e più rigorose per la produzione di un vino di qualità, regole che non possono non essere che in linea con il disciplinare di produzione. D'altronde, la produzione di un prodotto di qualità non riflette intuizioni individuali dettate dalla soggettività dell'imprenditore, ma esige una conformazione dei produttori della zona di origine a quelle regole tecniche predisposte ed approvate a livello interno ed europeo per poter spendere la denominazione sul mercato. Pertanto, la definizione di tali regole deve passare attraverso il riconoscimento o la modifica del disciplinare e quindi nel contesto collegiale degli organi del Consorzio, unico ente che detiene la potestà regolamentare della denominazione.

NICOLA LUCIFERO

³⁶ Il riferimento è al sistema di autorizzazione per gli impianti viticoli, innovato dall'art. 61 e ss. della riforma dell'OCM unica del 2013, ove si consideri il ruolo assunto dal Consorzio anche nelle scelte di settore che possono intervenire sulla produzione vitivinicola in talune zone.

ABSTRACT

Il contributo ha ad oggetto il recente caso dell'Amarone della Valpolicella attraverso la disamina delle sentenze dei due gradi di giudizio di merito. Essa prende in esame il tema della tutela delle menzioni tradizionali nel sistema della disciplina delle indicazioni geografiche con particolare riferimento alla legittimità delle iniziative volte all'adozione da parte dei produttori di regole più rigorose per la produzione di un vino di qualità rispetto a quelle indicate dal disciplinare di produzione riconosciuto per l'Amarone.

Da tali sentenze è possibile enunciare il principio di unitarietà della denominazione di origine con riferimento al sistema di produzione; infatti, le differenziazioni tra i vari produttori e prodotti – differenziazioni che ben possono esistere al di là del rispetto del disciplinare di produzione a cui tutti i componenti della filiera son tenuti – non possano essere promosse o valorizzate, ma detta promozione o valorizzazione deve avvenire, stante la normativa che tutela le denominazioni di origine, in un regime di “separatezza” rispetto alla denominazioni di origine, con modalità tali da non intaccare le denominazioni di origine medesime con indebiti specificazioni ed accostamenti non legittimi.

This essay concerns the recent case of the Amarone della Valpolicella wine through the Courts' decision of the first two levels of judgment. It examines the issue of the protection of traditional terms in the system of the EU law on geographical indications with reference to the legitimacy of the initiatives of the wine producers aimed to adopt stricter rules to produce a quality wine than those indicated by the disciplinary recognized for Amarone. From these sentences it is possible to underline the existence of the principle of unitarity of the designation of origin with reference to the production system; in fact, the differences between the various producers and products – differences that may well exist beyond the respect of the production disciplinary to which all the components of the supply chain are required – cannot be promoted or enhanced, but said promotion or enhancement must take place, given the legislation that protects the designations of origin, in a regime of “separation” from the designations of origin, in such a way as not to affect the designations of origin themselves with undue specifications and illegitimate combinations.

PAROLE CHIAVE: Denominazioni di origine – Specificazioni aggiuntive – Consorzio di tutela dei vini – OCM.

KEYWORDS: *Protected Designation of Origin – Additional Indications – Wine Consortium – CMO.*

RINVIO PREGIUDIZIALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (Grande Sezione), sentenza 12 novembre 2019, in causa C-363/18 – Pres. K. LENAERTS – Rel. J. MALENOVSKY – Avv. gen. G. HOGAN – *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances*.

Rinvio pregiudiziale - Regolamento (UE) n. 1169/2011 - Informazioni ai consumatori sugli alimenti - Indicazione obbligatoria del paese di origine o del luogo di provenienza di un alimento nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore - Obbligo di apporre sugli alimenti originari di territori occupati dallo Stato di Israele l'indicazione del loro territorio di origine accompagnata, nel caso in cui provengano da un insediamento israeliano all'interno di detto territorio, dall'indicazione di tale provenienza.

L'art. 9, par. 1, lett. i), del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il reg. (CE) n. 608/2004 della Commissione, in combinato disposto con l'art. 26, par. 2, lett. a), di tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che gli alimenti originari di un territorio occupato dallo Stato di Israele devono recare non solo l'indicazione di detto territorio, ma anche, nel caso in cui provengano da una località o da un insieme di località che costituiscono un insediamento israeliano all'interno del suddetto territorio, l'indicazione di tale provenienza (1).

(Omissis).

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il reg. (CE) n. 608/2004 della Commissione (*Gazz. uff.* 2011, L 304, p. 18 e rettifiche in *Gazz. uff.* 2015, L 50, p. 48, nonché in *Gazz. uff.* 2017, L 167, p. 58).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di due controversie pendenti tra, da un lato, l'*Organisation juive européenne* e la *Vignoble Psagot Ltd* e, dall'altro, il ministre de l'*Économie et des Finances* (Ministro dell'Economia e delle Finanze, Francia), in merito alla legittimità di un parere relativo all'indicazione dell'origine delle merci provenienti dai territori occupati dallo Stato di Israele dal giugno 1967.

CONTESTO NORMATIVO

Diritto dell'Unione *La normativa sugli alimenti*

3. I *considerando* 3, 4 e 29 del reg. n. 1169/2011 così recitano:

«(3) Per ottenere un elevato livello di tutela della salute dei consumatori e assicurare il loro diritto all'informazione, è opportuno garantire che i consumatori siano adeguatamente informati sugli alimenti che consumano. Le scelte dei consumatori possono essere influenzate, tra l'altro, da considerazioni di natura sanitaria, economica, ambientale, sociale ed etica.

(4) Ai sensi del reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare [*Gazz. uff.* 2002, L 31, p. 1], la legislazione alimentare si prefigge, quale principio generale, di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano e di prevenire qualunque pratica in grado di indurre in errore il consumatore.

(...)

(29) Le indicazioni relative al paese d'origine o al luogo di provenienza di un alimento dovrebbero essere fornite ogni volta che la loro assenza possa indurre in errore i consumatori per quanto riguarda il reale paese d'origine o luogo di provenienza del prodotto. In tutti i casi, l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dovrebbe essere fornita in modo tale da non trarre in inganno il consumatore (...).

4. L'art. 1 di tale regolamento, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», al suo par. 1 dispone quanto segue:

«Il presente regolamento stabilisce le basi che garantiscono un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione, garantendo al tempo stesso il buon funzionamento del mercato interno».

5. L'art. 2, par. 2, lett. g), di detto regolamento stabilisce che, ai fini di quest'ultimo, il «luogo di provenienza» è il luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il «paese d'origine» come individuato ai sensi degli articoli da 23 a 26 del reg. (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (*Gazz. uff.* 1992, L 302, p. 1) (in prosieguo: il «codice doganale comunitario»), prima di precisare che il nome, la ragione sociale o l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare apposti sull'etichetta non

costituiscono un'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza del prodotto alimentare. Peraltro, il par. 3 di tale articolo dispone che il «paese di origine» di un alimento si riferisce all'origine di tale prodotto, come definita conformemente agli articoli da 23 a 26 del codice doganale comunitario.

6. L'art. 3 del medesimo regolamento, intitolato «Obiettivi generali», al suo par. 1 stabilisce quanto segue:

«La fornitura di informazioni sugli alimenti tende a un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, fornendo ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche».

7. Ai sensi dell'art. 9 del reg. n. 1169/2011, intitolato «Elenco delle indicazioni obbligatorie»:

«1. Conformemente agli articoli da 10 a 35 e fatte salve le eccezioni previste nel presente capo, sono obbligatorie le seguenti indicazioni:

(...)

i) il paese d'origine o il luogo di provenienza ove previsto all'art. 26;

(...)».

8. L'art. 26 di tale regolamento, intitolato «Paese d'origine o luogo di provenienza», al suo par. 2 così dispone:

«L'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza è obbligatoria:

a) nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza;

(...)».

Normativa doganale

9. Il codice doganale comunitario è stato abrogato dal reg. (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (*Gazz. uff.* 2013, L 269, p. 1 e rettifica in *Gazz. uff.* 2013, L 287, p. 90; in prosieguo: il «codice doganale dell'Unione»), le cui disposizioni rilevanti nel caso di specie sono applicabili dal 1° maggio 2016, conformemente all'art. 288, par. 2, di quest'ultimo.

10. Da tale data, i riferimenti al codice doganale comunitario contenuti in altri atti dell'Unione, come il reg. n. 1169/2011, devono essere intesi come relativi alle corrispondenti disposizioni del codice doganale dell'Unione, come risulta dall'art. 286, par. 3, di quest'ultimo.

11. L'art. 60 del codice doganale dell'Unione, che costituisce la disposizione corrispondente all'art. 23, par. 1, e all'art. 24 del codice doganale comunitario, prevede quanto segue:

«1. Le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio.

2. Le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione».

Comunicazione della Commissione

12. Il 12 novembre 2015 la Commissione europea ha pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* una comunicazione intitolata «Comunicazione interpretativa relativa all'indicazione di origine delle merci dei territori occupati [dallo Stato di] Israele dal giugno del 1967» (*Gazz. uff.* 2015, C 375, p. 4; in prosieguo: la «comunicazione della Commissione»).

13. Al punto 1 di tale comunicazione, la Commissione enuncia che, «[l']Unione europea, in linea con il diritto internazionale, non riconosce la sovranità di Israele sui territori occupati dal giugno del 1967, ossia alture del Golan, striscia di Gaza e Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est, che non considera parte del territorio di Israele».

14. Al punto 2 di detta comunicazione, la Commissione precisa che «[c]onsumatori, operatori economici e autorità nazionali chiedono (...) chiarezza» in merito all'«applicazione ai prodotti originari dei territori occupati da Israele della vigente legislazione dell'UE» e che «[l']obiettivo è altresì garantire il rispetto delle posizioni e degli impegni dell'Unione, in conformità al diritto internazionale, sul non riconoscimento da parte dell'Unione della sovranità di Israele sui territori occupati dal giugno del 1967».

15. Al punto 3 della medesima comunicazione, la Commissione dichiara che «[l]a presente comunicazione non introduce nuove disposizioni legislative» e «riflett[e] l'interpretazione della Commissione della pertinente legislazione dell'Unione», «lascia[ndo] impregiudicat[e] (...) eventuali interpretazioni della Corte di giustizia».

16. Dopo aver richiamato, ai punti da 4 a 6 della sua comunicazione, diverse disposizioni del diritto dell'Unione che prevedono l'obbligo di indicare l'origine di diversi tipi di prodotti sui prodotti medesimi, la Commissione, ai punti da 7 a 10 di tale comunicazione, enuncia quanto segue:

«7) Dato che le alture del Golan e la Cisgiordania (compresa Gerusalemme Est) non costituiscono parte del territorio di Israele secondo il diritto internazionale, l'indicazione “prodotto di Israele” è considerata inesatta e ingannevole ai sensi della richiamata legislazione.

8) Un'altra espressione che tenga conto del nome con cui questi territori sono generalmente noti dovrà essere impiegata se e in quanto l'indicazione di origine sia obbligatoria.

9) Per i prodotti della Palestina non originari degli insediamenti, un'indicazione tale da non risultare ingannevole sotto il profilo dell'origine geografica e tale da essere nel contempo conforme alla prassi internazionale potrebbe essere "prodotto della Cisgiordania (prodotto palestinese)", "prodotto della striscia di Gaza" o "prodotto della Palestina".

10) Per i prodotti della Cisgiordania o delle alture del Golan originari degli insediamenti, sarebbe inaccettabile un'indicazione che recitasse solo "prodotto delle alture del Golan" o "prodotto della Cisgiordania". Anche se tali indicazioni designassero la zona o il territorio più ampi di origine del prodotto, l'omissione delle informazioni geografiche aggiuntive relative alla provenienza del prodotto dagli insediamenti israeliani sarebbe ingannevole per il consumatore sotto il profilo dell'origine reale del prodotto. In tali casi occorre aggiungere, ad esempio, l'espressione "insediamento israeliano" o altra espressione equivalente tra parentesi. Potrebbero di conseguenza essere impiegate espressioni come "prodotto delle alture del Golan (insediamento israeliano)" o "prodotto della Cisgiordania (insediamento israeliano)".

Diritto francese

17. L'«*Avis aux opérateurs économiques relatif à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par [l'État d']Israël depuis juin 1967*» (parere rivolto agli operatori economici relativo all'indicazione di origine delle merci dei territori occupati da [llo Stato di] Israele dal 1967), pubblicato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (Francia) il 24 novembre 2016 (JORF 2016, n. 273, testo n. 81; in prosieguo: il «parere ministeriale»), recita come segue:

«Il regolamento [n. 1169/2011] prevede che l'etichettatura dei prodotti deve essere leale. Essa non deve rischiare di indurre in errore il consumatore, in particolare per quanto riguarda l'origine dei prodotti. I prodotti alimentari dei territori occupati da Israele devono pertanto essere etichettati in modo da riflettere tale origine.

Di conseguenza, la *Direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'Économie et des Finances* (direzione generale per la concorrenza, il consumo e la repressione delle frodi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Francia) richiama l'attenzione degli operatori sulla comunicazione [della Commissione].

In particolare, quest'ultima specifica che, nel quadro del diritto internazionale, le alture del Golan e la Cisgiordania, compresa Gerusalemme Est, non costituiscono parte del territorio di Israele. Di conseguenza, al fine di non indurre in errore il consumatore, l'etichettatura dei prodotti alimentari deve indicare con precisione l'origine esatta dei prodotti, a prescindere dal fatto che la loro indicazione sia obbligatoria ai sensi della normativa comunitaria o applicata volontariamente dall'operatore.

Per i prodotti della Cisgiordania o delle alture del Golan originari degli insediamenti, sarebbe inaccettabile un'indicazione che recitasse solo "prodotto delle alture del Golan" o "prodotto della Cisgiordania". Anche se tali indicazioni designassero la zona o il territorio più ampi di origine del prodotto, l'omissione delle informazioni geografiche aggiuntive relative alla provenienza del prodotto dagli insediamenti israeliani sarebbe ingannevole per il consumatore sotto il profilo del-

l'origine reale del prodotto. In tali casi occorre aggiungere, ad esempio, l'espressione "insediamento israeliano" o altra espressione equivalente tra parentesi. Potrebbero di conseguenza essere impiegate espressioni come "prodotto delle alture del Golan (insediamento israeliano)" o "prodotto della Cisgiordania" (insediamento israeliano)».

PROCEDIMENTI PRINCIPALI E QUESTIONI PREGIUDIZIALI

18. Con due ricorsi registrati il 24 e il 25 gennaio 2017, l'*Organisation juive européenne* e la *Vignoble Psagot*, hanno rispettivamente chiesto al *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia) l'annullamento del parere ministeriale. A sostegno delle loro rispettive conclusioni, entrambe hanno dedotto diversi motivi vertenti, in particolare, sulla violazione, da parte di tale parere, del reg. n. 1169/2011.

19. Il *Conseil d'État* (Consiglio di Stato) ha sostanzialmente ritenuto che le questioni sollevate con l'esame dei motivi di ricorso vertenti sulla violazione del reg. n. 1169/2011 fossero determinanti per l'esito delle due controversie pendenti dinanzi a esso e che presentassero una seria difficoltà.

20. In simili circostanze, il *Conseil d'État* (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto dell'Unione europea, ed in particolare il reg. n. 1169/2011 (...), quando l'indicazione dell'origine di un prodotto che rientra nel campo di applicazione di tale regolamento è obbligatoria, imponga per un prodotto proveniente da un territorio occupato dallo Stato d'Israele dal 1967 l'indicazione di tale territorio nonché un'indicazione che precisi che il prodotto proviene da un insediamento israeliano, qualora ricorra tale ipotesi.

2) In caso di risposta negativa, se le disposizioni del [reg. n. 1169/2011], in particolare quelle del capo VI, consentano ad uno Stato membro di esigere tale indicazione».

SULLE QUESTIONI PREGIUDIZIALI

Sulla prima questione

21. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'art. 9, par. 1, lett. *i*), del reg. n. 1169/2011, in combinato disposto con l'art. 26, par. 2, lett. *a*), di tale regolamento, debba essere interpretato nel senso che gli alimenti originari di un territorio occupato dallo Stato di Israele devono recare non solo l'indicazione di tale territorio, ma anche, nel caso in cui provengano da un insediamento israeliano all'interno di detto territorio, l'indicazione di tale provenienza.

22. A tale riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che dall'art. 9, par. 1, lett. *i*), del reg. n. 1169/2011 risulta che l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di un alimento è obbligatoria ove previsto all'art. 26 di tale regolamento.

23. A sua volta, tale art. 26 precisa, al par. 2, lett. *a*), che una simile indicazione è obbligatoria nel caso in cui la sua omissione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza.

24. Peraltro, il *considerando* 29 del reg. n. 1169/2011, alla luce del quale tale disposizione deve essere letta, enuncia che un'indicazione di origine o di provenienza non dovrebbe, in ogni caso, trarre in inganno i consumatori.

25. Ne consegue, da un lato, che il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento deve essere indicato qualora l'omissione di una simile indicazione possa indurre in errore i consumatori, facendo pensare loro che tale alimento abbia un paese di origine o un luogo di provenienza diverso dal suo paese di origine o dal suo luogo di provenienza reale. Dall'altro, quando l'indicazione di origine o di provenienza è specificata sul suddetto alimento, essa non deve essere ingannevole.

26. In secondo luogo, la nozione di «paese d'origine», di cui all'art. 26, par. 2, lett. *a*), del reg. n. 1169/2011, è definita all'art. 2, par. 3, di tale regolamento, mediante rinvio al codice doganale comunitario, al quale è subentrato il codice doganale dell'Unione, come indicato al punto 9 della presente sentenza.

27. Ai sensi dell'art. 60 del codice doganale dell'Unione, devono essere considerate originarie di un «paese» o di un «territorio» determinati le merci interamente ottenute in tale paese o territorio oppure che hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale in detto paese o territorio.

28. Per quanto riguarda il termine «paese», occorre rilevare, da un lato, che esso è utilizzato più volte dal Trattato UE e dal Trattato FUE quale sinonimo del termine «Stato». Occorre pertanto, al fine di fornire un'interpretazione coerente del diritto dell'Unione, conferire il medesimo significato a tale termine nel codice doganale dell'Unione e nel reg. n. 1169/2011.

29. D'altro lato, la nozione di «Stato» deve a sua volta essere intesa nel senso che designa un'entità sovrana che esercita, all'interno dei suoi confini geografici, la pienezza delle competenze riconosciute dal diritto internazionale (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario, C104/16 P, EU:C:2016:973, punto 95).

30. Per quanto riguarda il termine «territorio», dall'alternativa stessa contenuta nell'art. 60 del codice doganale dell'Unione risulta che esso designa entità diverse dai «paesi» e, di conseguenza, diverse dagli «Stati».

31. Come già rilevato dalla Corte, simili entità comprendono, in particolare, spazi geografici che, pur trovandosi sotto la giurisdizione o sotto la responsabilità internazionale di uno Stato, dispongono tuttavia, sotto il profilo del diritto internazionale, di uno statuto proprio e distinto da quello di tale Stato (v., in tal

senso, sentenze del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario, C104/16 P, EU:C:2016:973, punti 92 e 95, nonché del 27 febbraio 2018, Western Sahara Campaign Uk, C266/16, EU:C:2018:118, punti da 62 a 64).

32. Alla luce del contenuto dell'art. 60 del codice doganale dell'Unione, l'obbligo, previsto all'art. 26, par. 2, del reg. n. 1169/2011, di indicare il paese d'origine di un alimento, nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore, è quindi applicabile non solo agli alimenti originari di «paesi», come intesi ai punti 28 e 29 della presente sentenza, ma anche a quelli originari di «territori», quali indicati al punto 31 della presente sentenza.

33. Nella fattispecie, il giudice del rinvio precisa che gli alimenti di cui al procedimento principale sono originari di «territori occupati dallo Stato di Israele dal 1967» e, più precisamente, come risulta dal parere ministeriale, della Cisgiordania, compresa Gerusalemme Est, e delle alture del Golan.

34. Orbene, secondo le norme del diritto internazionale umanitario, tali territori sono soggetti a una giurisdizione limitata dello Stato di Israele, in quanto potenza occupante, ma dispongono ciascuno di uno statuto internazionale proprio e distinto da quello di tale Stato.

35. Infatti, la Cisgiordania è un territorio il cui popolo, vale a dire il popolo palestinese, gode del diritto di autodeterminazione, come ricordato dalla Corte internazionale di giustizia nel suo parere consultivo del 9 luglio 2004, *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati (ICJ Reports 2004, p. 136, par. 118 e 149)*. Quanto alle alture del Golan, esse fanno parte del territorio di uno Stato diverso dallo Stato di Israele, vale a dire la Repubblica araba di Siria.

36. Tenuto conto di quanto precede, si deve ritenere che il fatto di apporre, su alimenti come quelli di cui al procedimento principale, l'indicazione secondo cui lo Stato di Israele è il loro «paese d'origine», mentre tali alimenti sono in realtà originari di uno dei territori di cui al punto 33 della presente sentenza, sia tale da trarre in inganno i consumatori.

37. Inoltre, al fine di evitare che i consumatori possano essere indotti in errore in merito al fatto che lo Stato di Israele è presente in tali territori in quanto potenza occupante e non in quanto entità sovrana nel senso descritto al punto 29 della presente sentenza, appare necessario indicare loro che i suddetti alimenti non sono originari di tale Stato.

38. Pertanto, l'indicazione del territorio di origine di alimenti come quelli di cui al procedimento principale non può essere omessa e si deve quindi ritenere che abbia carattere obbligatorio in forza degli articoli 9 e 26 del reg. n. 1169/2011.

39. Per quanto riguarda, in terzo e ultimo luogo, la nozione di «luogo di provenienza», di cui all'art. 26, par. 2, lett. a), del reg. n. 1169/2011, essa rinvia, secondo l'art. 2, par. 2, lett. g), prima frase, di tale regolamento, al luogo da cui proviene

un alimento, ma che non è il «paese d'origine» di quest'ultimo. Quest'ultima disposizione precisa tuttavia che l'indicazione del nome, della ragione sociale o ancora dell'indirizzo del produttore non può essere considerata un'indicazione della provenienza di tale prodotto alimentare.

40. Peraltro, alla luce delle valutazioni di cui ai punti da 26 a 32 della presente sentenza, un luogo di provenienza non può neppure corrispondere al «territorio di origine» di un alimento.

41. Tenuto conto di tali elementi, la nozione di «luogo di provenienza» deve essere intesa come un rinvio a qualsiasi spazio geografico determinato situato all'interno del paese o del territorio di origine di un alimento, ad esclusione dell'indirizzo del produttore.

42. Nel caso di specie, la questione sollevata dal giudice del rinvio implica, anzitutto, che si stabilisca se il reg. n. 1169/2011 debba essere interpretato nel senso che l'indicazione secondo cui un alimento proviene da un «insediamento israeliano» situato in uno dei territori di cui al punto 33 della presente sentenza può essere considerata un'indicazione del luogo di provenienza, ai sensi di tale regolamento.

43. Per quanto riguarda il termine «insediamento» («colonie» nella versione francese, lingua processuale), esso, a causa della sua genericità, può rinviare non a un unico luogo, bensì a una pluralità di località. Inoltre tale termine, considerato nel suo significato usuale, comporta, al di là della sua accezione geografica, una dimensione demografica, in quanto rinvia a un popolamento di origine straniera.

44. Tuttavia, tali elementi non ostano a che il termine «insediamento» possa contribuire a designare un «luogo di provenienza», ai sensi del reg. n. 1169/2011, a condizione che, in un caso specifico, rinvii a un luogo geograficamente determinato, conformemente alla definizione di cui al punto 41 della presente sentenza.

45. Ne risulta, nel caso di specie, che l'indicazione secondo cui un alimento proviene da un «insediamento israeliano» situato in uno dei territori di cui al punto 33 della presente sentenza può essere considerata un'indicazione di «luogo di provenienza», ai sensi dell'art. 26, par. 2, lett. a), del reg. n. 1169/2011.

46. In simili circostanze, occorre poi determinare se l'indicazione «insediamento israeliano» abbia un carattere obbligatorio, in presenza di alimenti come quelli di cui al procedimento principale. Più precisamente, dal momento che, come emerge dal punto 38 della presente sentenza, simili alimenti devono recare l'indicazione del loro territorio di origine, spetta alla Corte accertare se essi debbano recare anche l'indicazione «insediamento israeliano».

47. Come precisato al punto 25 della presente sentenza, è necessario, a tal fine, verificare se l'omissione di tale indicazione, che implica che sia indicato solo il territorio di origine, possa indurre in errore i consumatori quanto al luogo di reale provenienza degli alimenti di cui trattasi.

48. A tale riguardo, occorre sottolineare che gli insediamenti installati in alcuni dei territori occupati dallo Stato di Israele sono caratterizzati dal fatto di dare attuazione a una politica di trasferimento di popolazione condotta da tale Stato al di fuori del suo territorio, in violazione delle norme del diritto internazionale generale umanitario, come codificate all'art. 49, 6° comma, della Convenzione per la protezione delle persone civili in tempo di guerra, firmata a Ginevra il 12 agosto 1949 (*Recueil des Traités des Nations unies*, vol. 75, n. 973, p. 287), come ha rilevato la Corte internazionale di giustizia, per quanto riguarda i territori palestinesi occupati, nel suo parere consultivo del 9 luglio 2004, *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati (ICJ Reports 2004, p. 136, par. 120)*. Inoltre, tale politica è stata ripetutamente condannata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, come rilevato dall'avvocato generale ai par. 53 e 54 delle sue conclusioni, e dall'Unione stessa. In tale contesto, occorre sottolineare che, conformemente all'art. 3, par. 5, TUE, l'Unione contribuisce alla rigorosa osservanza del diritto internazionale, in particolare dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

49. Orbene, si deve rilevare che, nel caso in cui un alimento proveniente da un insediamento israeliano recasse l'indicazione di uno dei territori di cui al punto 33 della presente sentenza, senza tuttavia indicare il suddetto luogo di provenienza, i consumatori potrebbero essere indotti a ritenere che tale alimento provenga, nel caso della Cisgiordania, da un produttore palestinese o, nel caso delle alture del Golan, da un produttore siriano.

50. Infatti, non ci si può attendere dai consumatori che essi, in mancanza di qualsiasi informazione in grado di fornire loro delucidazioni al riguardo, risalgano al fatto che un simile alimento proviene da una località o da un insieme di località che costituiscono un insediamento ubicato in uno dei suddetti territori in violazione delle norme di diritto internazionale umanitario.

51. Ciò considerato, l'omissione dell'indicazione che un alimento proviene da un «insediamento israeliano» situato in uno dei territori di cui al punto 33 della presente sentenza può indurre in errore i consumatori, facendo pensare loro che tale alimento abbia un luogo di provenienza diverso dal suo luogo di provenienza reale.

52. Tale conclusione è avvalorata dall'obiettivo del reg. n. 1169/2011 che, come risulta dal suo art. 1, par. 1, consiste nel garantire un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori stessi.

53. Infatti, dall'art. 3, par. 1, del reg. n. 1169/2011, nonché dai considerando 3 e 4 di tale regolamento, alla luce dei quali la disposizione in parola deve essere letta, risulta che le informazioni fornite ai consumatori devono consentire a questi ultimi di effettuare scelte consapevoli nonché rispettose, in particolare, di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali o etiche.

54. Orbene, tenuto conto del fatto che tale elenco non è tassativo, occorre sottolineare che anche altri tipi di considerazioni, come quelle attinenti al rispetto del diritto internazionale, possono essere pertinenti in tale contesto.

55. Nel caso di specie, occorre riconoscere, come sostanzialmente rilevato dall'avvocato generale ai par. 51 e 52 delle sue conclusioni, che i consumatori possono eventualmente adottare le loro decisioni di acquisto tenendo conto di considerazioni legate al fatto che gli alimenti di cui al procedimento principale provengono da insediamenti stabiliti in violazione delle norme del diritto internazionale umanitario.

56. Inoltre, la circostanza che un alimento provenga da un insediamento stabilito in violazione delle norme del diritto internazionale umanitario può essere oggetto di valutazioni di ordine etico che possono influenzare le decisioni di acquisto dei consumatori, tanto più che alcune di queste norme costituiscono norme essenziali del diritto internazionale (parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 9 luglio 2004, *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*, *ICJ Reports* 2004, p. 136, paragrafi da 155 a 159).

57. Pertanto, benché l'art. 9, par. 1, lettera i), e l'art. 26, par. 2, lett. a), del reg. n. 1169/2011 si riferiscano all'indicazione del paese d'origine «o» del luogo di provenienza, tali disposizioni impongono, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, tanto l'indicazione che un alimento è originario di uno dei territori di cui al punto 33 della presente sentenza quanto quella che tale alimento proviene da un «insediamento israeliano», qualora detto alimento provenga da un insediamento situato all'interno di uno di questi territori, poiché l'omissione di tale seconda indicazione può indurre in errore i consumatori quanto al luogo di provenienza dello stesso.

58. Tenuto conto di tutte le suesposte considerazioni, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'art. 9, par. 1, lettera i), del reg. n. 1169/2011, in combinato disposto con l'art. 26, par. 2, lett. a), di tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che gli alimenti originari di un territorio occupato dallo Stato di Israele devono recare non solo l'indicazione di detto territorio, ma anche, nel caso in cui provengano da una località o da un insieme di località che costituiscono un insediamento israeliano all'interno del suddetto territorio, l'indicazione di tale provenienza.

Sulla seconda questione

59. Considerata la risposta fornita alla prima questione, non è necessario rispondere alla seconda.

(*Omissis*).

(1) **Indicazione dell'origine e alimenti provenienti dai territori occupati da Israele: la dimensione etica delle informazioni sugli alimenti ai consumatori.**

SOMMARIO: 1. La vicenda dei prodotti provenienti dai territori occupati dallo Stato di Israele al vaglio della Corte di giustizia. – 2. Il legame fra territorio e alimento nella disciplina europea della comunicazione *business to consumer* e il ruolo dell'indicazione dell'origine rispetto alla promozione della crescita economica e sociale dell'Unione europea. – 3. L'adozione di una scelta consapevole da parte del consumatore in merito all'origine del prodotto fra esigenze di trasparenza dell'informazione, differenze di percezione e considerazioni etiche. – 4. Il luogo di provenienza dell'alimento: quando la scelta alimentare si trasforma in uno "strumento politico". Brevi considerazioni conclusive.

1. La vicenda in merito alla quale è stata chiamata a pronunciarsi la Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza in esame ha visto contrapposti, da un lato, l'associazione denominata *Organisation juive européenne* e l'azienda vinicola *Vignoble Psagot L.t.d.* e, dall'altro, il Ministero dell'Economia e delle Finanze francese.

In estrema sintesi, alla Corte di giustizia è stato chiesto di chiarire in via pregiudiziale se, in base alle disposizioni del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori¹, gli alimenti originari dei territori occupati dallo Stato di Israele dal 1967, quali la Cisgiordania, le alture del Golan e Gerusalemme est², debbano recare,

¹ Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regg. (CE) n. 1924/2006 e n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il reg. (CE) n. 608/2004 della Commissione, in *GUUE* n. L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss. Per un approfondimento sui principali contenuti del reg. (UE) n. 1169/2011, si vedano L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento UE n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 669 ss.; L. COSTATO - P. BORGHI - S. RIZZIOLI - V. PAGANIZZA - L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, 9ª ediz., Milano, 2019, p. 173 ss.; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.; F. ALBISINNI, *The new European Regulation on the provision of food information to consumers*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, fasc. 2, p. 32 ss.; ID., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 3ª ediz., Milano, 2018, p. 205 ss.; A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, fasc. 2, p. 4 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, p. 93 ss.; EAD., *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2012, p. 613 ss.; S. MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso personalista del consumatore (osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura degli alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 576 ss.; ID., *Corso di diritto alimentare*, 5ª ediz., Milano, 2020, p. 211 ss.

² Si vedano, in proposito, le conclusioni dell'Avvocato Generale G. Hogan, presentate il 13 giugno 2019, consultabili al [link: curia.europa.eu/juris/document.jsf?docid=214961&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=18text=etichettatura%2Bd%2527origine%2B](https://curia.europa.eu/juris/document.jsf?docid=214961&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=18text=etichettatura%2Bd%2527origine%2B), punti 4-7, ove il contesto storico nel quale si inserisce la vicenda esaminata dalla Corte di giustizia viene riassunto in questi termini: «A seguito di una breve campagna militare svoltasi nel giugno 1967, Israele ha occupato alcuni territori che erano stati precedentemente parte di, o controllati da, tre altri Stati, segnatamente l'Egitto, la Siria e la Giordania. Nel caso dell'Egitto, il territorio in questione era quello della penisola del Sinai e la Striscia di Gaza (l'Egitto ha amministrato la Striscia di Gaza dal 1948 al 1967, anche se questa non faceva di per sé parte dell'Egitto). Le alture del Golan facevano

quale paese d'origine, la menzione di tali territori, in luogo di quella riferita allo Stato di Israele, e se, nel caso in cui gli alimenti provengano da un insediamento israeliano, se ne debba dare conto in etichetta, aggiungendo anche l'indicazione di tale provenienza.

Giova segnalare che la questione sottoposta al vaglio della Corte di giustizia non è nuova, essendo già stata oggetto di attenzione da parte della Commissione europea. Nella «Comunicazione interpretativa relativa all'indicazione di origine delle merci dei territori occupati da Israele dal giugno del 1967», pubblicata il 12 novembre 2015³, la Commissione ha affermato, invero, che per «garantire il rispetto delle posizioni e degli impegni dell'Unione, in conformità al diritto internazionale, sul non riconoscimento da parte dell'Unione della sovranità di Israele sui territori occupati dal giugno del 1967», nonché per assicurare chiarezza ai consumatori e agli operatori economici con riferimento all'origine dei prodotti, le indicazioni riportate nelle etichette dei prodotti alimentari provenienti dai territori occupati da Israele, in base alle quali detti alimenti sono israeliani, devono considerarsi ingannevoli.

Ad avviso della Commissione, nel caso in cui l'indicazione dell'origine sia obbligatoria, i prodotti provenienti dai territori occupati da Israele devono recare in etichetta una dicitura che menzioni il nome con il quale tali territori sono generalmente conosciuti; inoltre, se l'alimento proviene da un insediamento israeliano, non può ritenersi sufficiente un'indicazione del tipo «prodotto nelle alture del Golan» o «prodotto in Cisgiordania», dovendo essere specificata la reale provenienza dell'alimento, ad esempio mediante l'aggiunta, tra parentesi, dell'espressione «insediamento israeliano» o di un'altra dicitura equivalente.

Del pari, la Commissione ha chiarito che per i prodotti provenienti dai territori occupati dallo Stato di Israele, ma non originari degli insediamenti israeliani, «un'indicazione tale da non risultare ingannevole sotto il profilo dell'origine geografica e tale da essere nel contempo conforme alla prassi internazionale potrebbe essere “prodotto della Cisgiordania (prodotto palestinese)”, “prodotto della Striscia di Gaza” o “prodotto della Palestina”»⁴.

Conformemente a quanto affermato dalla Commissione europea nella sua Comunicazione interpretativa, il 24 novembre 2016, il Ministero dell'Economia e delle Finanze

parte della Siria, mentre la Cisgiordania e Gerusalemme Est erano state amministrare dalla Giordania tra il 1948 e il 1967. Per quanto concerne il Sinai, questo territorio è stato restituito all'Egitto con il trattato di pace tra Egitto e Israele del 1979. Israele ha evacuato la Striscia di Gaza nel 2005, anche se controlla l'accesso al territorio per via terrestre, aerea e marittima. La Striscia di Gaza è attualmente sotto il controllo *de facto* dell'organizzazione nota come Hamas. Fatta eccezione per una piccola parte del territorio restituita alla Siria nel 1974 e un'esigua zona demilitarizzata, le alture del Golan rimangono sotto occupazione israeliana. Le alture del Golan sono state effettivamente annesse da Israele nel dicembre 1981. Anche Gerusalemme Est rimane occupata da Israele. La situazione della Cisgiordania è più complessa. Parte di essa è amministrata dall'Autorità nazionale palestinese, tuttavia ampie parti del territorio sono rivendicate da Israele. Israele ha inoltre realizzato estesi insediamenti per i suoi cittadini a Gerusalemme Est, in Cisgiordania e sulle alture del Golan. In precedenza aveva realizzato tali insediamenti sul Sinai, ma questi ultimi sono stati smantellati quando il territorio suddetto è stato restituito al controllo egiziano. Vi erano inoltre alcuni insediamenti nella Striscia di Gaza, ma sono stati anch'essi smantellati quando Israele ha evacuato tale territorio nel 2005».

³ Tale Comunicazione è pubblicata in *GUUE* n. C 375 del 12 novembre 2015, p. 4 ss.

⁴ Si veda il punto 9 della Comunicazione. Va precisato, altresì, che al punto 3 della Comunicazione interpretativa si afferma espressamente che l'interpretazione fornita dalla Commissione europea delle norme in materia di informazioni sull'origine e sulla provenienza degli alimenti ai consumatori non pregiudica eventuali interpretazioni della Corte di giustizia e non introduce alcuna nuova norma o disposizione.

francese ha adottato un parere intitolato «*Avis aux opérateurs économiques relatif à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par [l'État d']Israël depuis juin 1967*»⁵, nel quale ha ribadito la necessità di indicare, per i prodotti provenienti dalle alture del Golan, dalla Cisgiordania o da Gerusalemme est, il nome del territorio occupato e, nel caso di provenienza da un insediamento israeliano, la menzione di quest'ultimo⁶.

Com'era prevedibile, considerata la delicatezza della vicenda e le tensioni politiche sottese a essa, il parere ministeriale è stato impugnato dinnanzi al *Conseil d'Etat* sia dall'associazione *Organisation juive européenne*, sia dall'azienda vitivinicola *Vignoble Psagot L.t.d.*, le quali, con due distinti ricorsi registrati, rispettivamente, il 24 e il 25 gennaio 2017, ne hanno chiesto l'annullamento per eccesso di potere e per violazione, in particolare, della disciplina di cui al reg. (UE) n. 1169/2011.

Il *Conseil d'Etat* ha ritenuto opportuno sospendere il giudizio e sottoporre alla Corte di giustizia i seguenti quesiti: «se il diritto dell'Unione europea, ed in particolare il reg. (UE) n. 1169/2011 (...), quando l'indicazione dell'origine di un prodotto che rientra nel campo di applicazione di tale regolamento è obbligatoria, imponga per un prodotto proveniente da un territorio occupato dallo Stato di Israele dal 1967 l'indicazione di tale territorio nonché un'indicazione che precisi che il prodotto proviene da un insediamento israeliano, qualora ricorra tale ipotesi» e, in caso di risposta negativa, «se le disposizioni del [reg. n. 1169/2011], in particolare quelle del Capo VI, consentano ad uno Stato membro di esigere tale indicazione»⁷.

La Corte di giustizia, alla quale viene così offerta l'occasione di fare chiarezza sulla portata dell'obbligo di indicare l'origine dei prodotti alimentari⁸, dopo avere richiamato la normativa sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e, in modo specifico, quella concernente l'indicazione dell'origine (o della provenienza), nonché i contenuti della Comunicazione interpretativa della Commissione e del parere reso dal

⁵ Il testo di tale parere è consultabile al seguente link: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033464109&categorieLien=id>.

⁶ In particolare, nel parere ministeriale si legge:

«Le règlement n° 1169/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires prévoit que les mentions d'étiquetage doivent être loyales. Elles ne doivent pas risquer d'induire le consommateur en erreur, notamment sur l'origine des produits. Aussi, les denrées alimentaires en provenance des territoires occupés par Israël doivent-elles porter un étiquetage reflétant cette origine.

En conséquence, la DGCCRF attire l'attention des opérateurs sur la communication interprétative relative à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967, publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 12 novembre 2015. Celle-ci précise notamment qu'en vertu du droit international le plateau du Golan et la Cisjordanie, y compris Jérusalem Est, ne font pas partie d'Israël. En conséquence, l'étiquetage des produits alimentaires, afin de ne pas induire en erreur le consommateur, doit indiquer de manière précise l'exacte origine des produits, que leur indication soit obligatoire en vertu de la réglementation communautaire ou qu'elle soit volontairement apposée par l'opérateur.

En ce qui concerne les produits issus de Cisjordanie ou du plateau du Golan qui sont originaires de colonies de peuplement, une mention limitée à 'produit originaire du plateau du Golan' ou 'produit originaire de Cisjordanie' n'est pas acceptable. Bien que ces expressions désignent effectivement la zone ou le territoire au sens large dont le produit est originaire, l'omission de l'information géographique complémentaire selon laquelle le produit est issu de colonies israéliennes est susceptible d'induire le consommateur en erreur quant à la véritable origine du produit. Dans de tels cas, il est nécessaire d'ajouter, entre parenthèses, l'expression 'colonie israélienne' ou des termes équivalents. Ainsi, des expressions telles que 'produit originaire du plateau du Golan (colonie israélienne)' ou 'produit originaire de Cisjordanie (colonie israélienne)' peuvent être utilisées».

⁷ Si veda, in proposito, il punto 20 della sentenza.

⁸ Si esprime in tal senso l'Avvocato generale: si veda il punto 3 delle sue conclusioni.

Ministero dell'economia e delle finanze francese, risponde affermativamente al primo quesito, statuendo, in adesione alle conclusioni formulate dall'Avvocato generale, che in base alla normativa europea è necessario «che gli alimenti originari di un territorio occupato dallo Stato di Israele [rechino] non solo l'indicazione di detto territorio, ma anche, nel caso in cui provengano da una località o da un insieme di località che costituiscono un insediamento israeliano all'interno del suddetto territorio, l'indicazione di tale provenienza»⁹.

La disamina delle motivazioni addotte dalla Corte a sostegno della sua tesi interpretativa consente di rilevare che, nella pronuncia in esame, vengono presi in considerazione i profili centrali della disciplina riservata all'etichettatura d'origine, quali i concetti di origine e di provenienza sui quali essa si fonda.

Nondimeno, la Corte si sofferma anche sulle considerazioni etiche che, in virtù di quanto affermato dall'art. 3, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011 possono influenzare la scelta d'acquisto alimentare¹⁰. Come si avrà modo di approfondire meglio in seguito, l'intera motivazione della Corte ruota, invero, attorno alla pretesa necessità di tutelare la libertà di scelta dei consumatori, mettendo questi ultimi in condizione di effettuare scelte d'acquisto consapevoli anche in una prospettiva "etica", vale a dire sapendo che la decisione di acquistare determinati prodotti si collocherebbe in un contesto politico peculiare, caratterizzato, secondo la posizione assunta dall'Unione europea, da violazioni del diritto internazionale e del diritto umanitario.

Il costante riferimento alle «considerazioni etiche» e alle «differenze di percezione dei consumatori»¹¹ risulta degno di nota, in quanto, al di là di qualsiasi valutazione circa il merito della vicenda, impone un'attenta riflessione, da un lato, sulle funzioni mandate all'indicazione dell'origine nell'ambito della fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, dall'altro, sulla possibilità che l'etichettatura dei prodotti alimentari divenga, all'interno del mercato europeo, uno strumento, non più e non soltanto di informazione dei consumatori, ma anche, per così dire, di "educazione" degli stessi rispetto ai "valori" (etici, ambientali, sociali e così via) posti alla base della compagine europea. Il che, a ben vedere, costringe a interrogarsi sull'effettiva portata dell'obiettivo, stabilito dal reg. (UE) n. 1169/2011, di assicurare un elevato livello di tutela della libertà e della consapevolezza delle scelte adottate dai consumatori¹².

⁹ Si veda, in proposito, il punto 58 della sentenza.

¹⁰ L'art. 3, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011, rubricato «Obiettivi generali», prevede: «La fornitura di informazioni sugli alimenti tende a un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, fornendo ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche». Sulle *rationes* e sulle finalità sottese al reg. (UE) n. 1169/2011 si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 96 ss.

¹¹ Viene in considerazione, in proposito, l'art. 1, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011, che prevede: «Il presente regolamento stabilisce le basi che garantiscono un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione, garantendo al tempo stesso il buon funzionamento del mercato interno».

¹² Come evidenziato da A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, cit., p. 5 ss., si possono nutrire alcune perplessità in merito a che cosa debba intendersi per «scelte consapevoli», espressione utilizzata nella versione italiana del regolamento, ma anche agli artt. 4 e 5 del d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206, meglio noto come Codice del consumo. Il termine "consapevolezza", infatti, sembra possedere un *quid pluris* rispetto alla semplice "conoscenza": il termine utilizzato dal legislatore italiano deriva dal latino *cum-sapere*, e porta con sé un'idea di socialità, di condivisione del sapere,

2. Se si volge lo sguardo alle dinamiche economiche e sociali europee e, in generale, a quelle proprie dei Paesi più sviluppati, si può agevolmente riscontrare che l'acquisto e il consumo del cibo non rispondono più solo ed unicamente a ragioni legate alla necessità di alimentarsi, bensì anche e soprattutto a motivazioni di carattere culturale ed edonistico, entro le quali l'alimento assume una connotazione fortemente identitaria¹³.

La globalizzazione e la società dell'informazione hanno trasformato l'alimento in uno dei prodotti di consumo più complessi e sensibili, intorno al quale ruotano interessi di varia natura, economici, sanitari, ambientali, sociali ed etici, sicché mai come ora può considerarsi vero l'adagio in forza del quale "siamo quello che mangiamo"¹⁴.

L'abbondanza e la varietà degli alimenti disponibili costringono il consumatore a effettuare una molteplicità di scelte quotidiane, trasformando l'atto d'acquisto alimentare in una sorta di presa di posizione individuale, nell'ambito della quale il prodotto scelto viene isolato rispetto agli altri prodotti analoghi, in quanto reputato maggiormente idoneo a soddisfare le esigenze personali¹⁵.

In un mercato altamente concorrenziale come quello dell'Unione europea mettere i consumatori in condizione di effettuare scelte d'acquisto libere, in quanto consapevoli e informate, mediante l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità e, in generale, mediante la fornitura di informazioni sugli alimenti, diviene la chiave di volta per forgiare un sistema nel quale venga assicurata, al contempo, la leale concorrenza fra le imprese e la tutela dei consumatori, in una prospettiva comune di corretto funzionamento dell'intero sistema economico, nonché di proiezione di esso verso modelli di produzione maggiormente sostenibili e competitivi¹⁶.

alludendo, in altri termini, a un'interiorizzazione del dato conoscitivo e a una sua condivisione. Appare, invero, preferibile ritenere che l'espressione «scelta consapevole» debba essere intesa nel senso di «scelta informata», e questo anche in ragione delle analoghe espressioni di «*connaissance de cause*» e di «*informed choices*», rinvenibili nelle versioni, rispettivamente, francese e inglese del reg. (UE) n. 1169/2011.

¹³ In proposito, si veda I. TRAPÈ, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari, tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012, p. 2, la quale osserva: «Il consumo di un vegetale o di un animale non dipende soltanto da "ragioni utilitarie" quali la disponibilità e l'esistenza di determinate tecnologie, ma anche da motivazioni culturali. Non solo la nozione di bisogno è socialmente definita, ma la stessa organizzazione tecnico-economica è a sua volta determinata dalla definizione che una comunità dà ai "propri bisogni". Quando si parla di cultura, infatti, ci si colloca al punto di intersezione fra la tradizione e l'innovazione. La cultura è l'interfaccia tra i saperi, le tecniche, i valori che vengono tramandati e la reinterpretazione, attraverso quei saperi, quelle tecniche e quei valori, della posizione dell'uomo nel contesto ambientale, rendendolo capace di sperimentare realtà nuove».

¹⁴ La paternità di tale adagio, com'è noto, è attribuita al celebre filosofo tedesco Ludwig Feuerbach, il quale nel suo *Il mistero del sacrificio o l'uomo è ciò che mangia* (1862), ha affermato: «La teoria degli alimenti è di grande importanza etica e politica. I cibi si trasformano in sangue, il sangue in cuore e cervello; in materia di pensieri e sentimenti. L'alimento umano è il fondamento della cultura e del sentimento. Se volete far migliorare il popolo, in luogo di declamazioni contro il peccato, dategli un'alimentazione migliore. L'uomo è ciò che mangia».

¹⁵ Si veda in proposito V. RUBINO, *I limiti alla tutela del "made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, 2017, p. 5, il quale osserva: «In un mondo sempre più concepito come "società aperta" con una identità fluida, in cui la sovrabbondanza di modelli di riferimento (ed ovviamente la crescita del benessere) ha generato un'estrema fragilità individuale, la scelta di un prodotto implica non solo la selezione dei suoi componenti materiali (ingredienti, funzioni ed altre qualità misurabili come "valore oggettivo"), ma anche, in misura sempre crescente, la scelta di elementi intangibili che di quel prodotto sono il presupposto, contribuendo a definirne i caratteri ed esprimendo l'ambiente da cui proviene».

¹⁶ Come osservato da S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer*

Tra le informazioni che maggiormente possono orientare le scelte d'acquisto dei consumatori vi è senz'altro quella che concerne l'origine e la provenienza degli alimenti, per cui non sorprende che ad essa il legislatore europeo abbia dedicato particolare attenzione sin dai primi interventi normativi a carattere orizzontale in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, adottati alla fine degli anni '70¹⁷.

Lungi dall'esplicare una funzione informativa neutrale, volta cioè a consentire la semplice distinzione fra prodotti ottenuti in zone geografiche diverse, l'indicazione dell'origine di un prodotto opera come una sorta di "collettore" delle aspettative dei consumatori di ritrovare all'interno dell'alimento caratteristiche e qualità legate al luogo d'origine, che possono avere sia carattere intrinseco e materiale, sia estrinseco e immateriale, ricollegandosi spesso alla sfera emozionale del singolo¹⁸. Per il consumatore, in-

nel mercato agro-alimentare europeo, cit., p. 89, va riconosciuto alla disciplina europea in materia di comunicazione *business to consumer* nel settore agroalimentare il compito di «fare da tramite fra l'Europa e i consumatori (tanto nell'ottica di un loro riavvicinamento, quanto di indirizzo verso modelli di consumo più adeguati), nonché di veicolare le specificità dei prodotti agroalimentari europei». L'Autrice evidenzia, in particolare, che sia il reg. (UE) n. 1169/2011, sia il reg. (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (*Ecolabel UE*), in *GUUE* n. L 27 del 30 gennaio 2010, p. 1 ss., sia, infine, il c.d. «Pacchetto qualità», si collocano tutti nel contesto della Strategia di Lisbona rivisitata, perseguendo i comuni obiettivi di aumentare il clima di fiducia all'interno del mercato europeo, di promuovere lo sviluppo sostenibile e di valorizzare la qualità dei prodotti europei, anche e soprattutto attraverso una comunicazione più efficace nel settore alimentare.

¹⁷ Ci si riferisce alla direttiva 79/112/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, in *GUCE* n. L 33 dell'8 febbraio 1979, p. 1 ss. Come è noto, i primi interventi normativi in materia di comunicazione *business to consumer* nel mercato agroalimentare hanno considerato l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità degli alimenti come strumenti utili (se correttamente disciplinati) a garantire la libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato interno e l'instaurazione di condizioni ottimali di concorrenza tra le imprese europee. Originariamente, infatti, la tutela dei consumatori, non essendo prevista dalle norme di rango primario come obiettivo autonomo della compagine europea, era concepita in senso eminentemente economico e perseguita in via mediata e indiretta. Il consumatore non era considerato, infatti, un soggetto debole, ma una sorta di giudice *super partes* della lotta concorrenziale tra le imprese, in grado di decretare la vittoria, mediante l'effettuazione della scelta di consumo, degli operatori capaci di offrire i prodotti migliori ai prezzi più vantaggiosi. Conseguentemente, sulla base dell'assunto in forza del quale la concorrenza effettiva tra le imprese contribuisce a migliorare l'offerta dei beni e dei servizi, riducendone al contempo il costo, la tutela accordata al consumatore discendeva direttamente dal corretto assetto del mercato.

In seguito, la direttiva 79/112/CEE è stata sostituita dalla direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, in *GUCE* n. L 109 del 6 maggio 2000, p. 29 ss., la quale, pur essendo modellata sulla direttiva 1979/112/CEE, ha provveduto ad accentuare la tutela del consumatore attraverso la valorizzazione della funzione cognitiva della comunicazione *business to consumer*. Segnali dell'evoluzione intervenuta rispetto alla direttiva del 1979 risultano essere, in particolare, l'estensione della sfera di protezione, oltre che ai consumatori finali, anche alle collettività, nonché il sensibile aumento delle informazioni che le imprese debbono obbligatoriamente trasmettere ai consumatori.

Infine, anche la direttiva 2000/13/CE è stata abrogata e sostituita del reg. (UE) n. 1169/2011. Per approfondire il tema dell'evoluzione della disciplina europea in materia di fornitura delle informazioni sugli alimenti ai consumatori si vedano, tra gli altri, A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005, p. 314 ss. e S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 63 ss.

¹⁸ Si veda a tal proposito I. CANFORA, *L'indicazione di origine sull'etichettatura degli alimenti*

fatti, affermare che un determinato alimento proviene da un certo contesto geografico, significa riconnettere il primo all'identità culturale, sociale ed economica del secondo, al di là del fatto che dalla localizzazione della produzione dipenda, nello specifico, la presenza di caratteristiche qualitative peculiari.

Le valenze della comunicazione dell'origine, dunque, possono essere molteplici e riflettono le diverse intensità del legame fra il territorio e l'alimento, che, dopo aver toccato il massimo grado con riferimento ai prodotti che si fregiano delle denominazioni e delle indicazioni d'origine protette, sfuma sino alle ipotesi nelle quali la comunicazione dell'origine si limita a segnalare la mera provenienza geografica del prodotto, inducendo il consumatore a preferire quel dato alimento rispetto ad altri analoghi in base alle più svariate motivazioni soggettive¹⁹.

Ovviamente, affinché l'origine possa espletare le sue molteplici funzioni, attirando il *favor* del consumatore, è necessario che essa venga comunicata, in particolare attraverso l'etichetta, che, com'è noto, è destinata, per sua natura, ad accompagnare il prodotto alimentare, sopperendo all'incapacità di quest'ultimo – soprattutto se imballato – di trasmettere con la sua sola fisicità tutte le informazioni necessarie all'effettuazione di una scelta d'acquisto consapevole²⁰.

Tuttavia, la disciplina della fornitura dell'informazione sull'origine è chiamata, oltre che ad assicurarne la correttezza e la lealtà, a contemperare gli interessi conoscitivi dei consumatori con quelli relativi alla libera circolazione delle merci all'interno del mercato europeo.

In proposito, sin dai suoi esordi, la compagine europea ha dovuto misurarsi con la duplice natura dell'informazione sull'origine: quest'ultima, alla luce della forza persuasiva che può esercitare sui consumatori, se, da un lato, può rivelarsi un utile strumento per la promozione del prodotto europeo sui mercati internazionali, nonché per il rilancio dell'economia interna, dall'altro, può tramutarsi in un ostacolo rispetto al progetto di fusione dei mercati, a causa del "patriottismo alimentare" che spinge molti consumatori a prediligere i prodotti nazionali rispetto a quelli stranieri²¹.

tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio d'oliva, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 652 ss., la quale mette in rilievo come l'origine soddisfi una pluralità di funzioni, potendo atteggiarsi a informazione neutra sulla provenienza, fino a strumento per valorizzare l'indicazione del territorio di provenienza, mettendo in luce quelle caratteristiche qualitative che dipendono da un determinato contesto geografico di produzione, lavorazione e/o trasformazione dell'alimento. D'altro canto, l'Autrice evidenzia anche che, al di là delle diverse funzioni che possono essere attribuite all'informazione concernente l'origine, quasi sempre quest'ultima viene percepita dal consumatore come espressione di qualità, in quanto evoca una determinata zona di produzione, riflettendosi sulle caratteristiche finali del prodotto alimentare. Per un'opinione concorde in merito si veda anche S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, in AA.VV., *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Atti del Convegno di Alessandria, 21-22 maggio 2015, a cura di A. Germanò e V. Rubino, Milano, 2015, p. 155 ss.

¹⁹ In questi termini si veda I. TRAPÈ, *op. cit.*, p. 37, la quale, nell'evidenziare le diverse intensità che può assumere il legame di un prodotto con la sua origine, tratta della dicitura *made in* quale semplice indicazione di provenienza in grado di suggerire al consumatore solamente che un determinato alimento è stato fabbricato in un determinato Paese, sul presupposto che vi siano consumatori che potrebbero essere indotti ad acquistare un prodotto solo se ottenuto in uno specifico luogo geografico, in base alle più svariate considerazioni soggettive. In senso analogo, si veda anche V. RUBINO, *op. cit.*, p. 31 ss.

²⁰ Si veda in proposito S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 47 ss.

²¹ Sui rischi per la libera circolazione degli alimenti sottesi all'etichettatura d'origine, si veda, *ex multis*, I. CANFORA, *op. cit.*, p. 652 ss.; P. BORGHI, *Il "made in Italy" nella disciplina italiana*

Sotto questo profilo, l'indicazione dell'origine rappresenta, da sempre, un vero e proprio "banco di prova" per le istituzioni europee in termini di bilanciamento delle contrapposte esigenze di tutela dei consumatori e di promozione del mercato.

In proposito, va rilevato che la disciplina europea in materia di indicazione dell'origine si articola fondamentalmente intorno a tre plessi normativi.

Il primo è quello relativo alle già menzionate produzioni tipiche e di qualità²² che si fregiano delle denominazioni d'origine e delle indicazioni d'origine protette, per le quali risulta predisposto un sistema centralizzato di registrazione, riconoscimento e tutela dei toponimi²³, nell'ambito del quale alla comunicazione dell'origine viene riconosciuto direttamente e oggettivamente il possesso da parte dell'alimento di specifiche qualità intrinseche e/o estrinseche, valorizzandone così al massimo la forza persuasiva²⁴.

Il secondo è quello rappresentato dalle normative verticali riferibili ad alcune particolari tipologie di alimenti, per le quali l'indicazione dell'origine è prevista come obbligatoria, in quanto la sua comunicazione, riconducendosi ad aspetti sanitari²⁵ o ad altri fattori

comunitaria, con particolare riferimento agli alimenti, in *Diritto & Diritti*, maggio 2006, consultabile on line al link: <https://www.diritto.it/il-made-in-italy-nella-disciplina-italiana-e-comunitaria-con-particolare-riferimento-agli-alimenti/>; S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, cit., p. 240 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 155 s. e V. RUBINO, *op. cit.*, p. 60 ss.

²² Come è noto, attualmente le DOP e le IGP sono disciplinate dal reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* n. L 343 del 14 dicembre 2012, p. 1 ss.

Per approfondire il tema dei segni distintivi ideati dal legislatore europeo per promuovere le produzioni agroalimentari di qualità si vedano, *ex multis*, E. ROOK-BASILE, *I segni distintivi dei prodotti agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, 3^a ediz., diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 735 ss.; G. SGARBANTI, *La libera circolazione dei prodotti agro-alimentari*, ivi, p. 626 ss.; L. COSTATO, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine e le attestazioni di specificità*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, p. 488 ss.; A. GERMANÒ, *Situazioni giuridiche protette con riguardo alla localizzazione geografica: il marchio geografico e il marchio geografico di qualità*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 1996, I, p. 662 ss.; M. GOLDONI, voce *Denominazione d'origine*, in *Digesto IV ed., Disc. priv., Sez. civ.*, V, Torino, 1989, p. 190 ss.; L. PETRELLI, *La nuova politica comunitaria di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Il regime delle attestazioni di specificità, denominazioni d'origine, indicazioni geografiche*, Camerino, 1996, *passim*; N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook-Basile, 3, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 321 ss.; G. STRAMBI, *Gli strumenti di promozione dei prodotti agroalimentari tradizionali ad alta vocazione territoriale alla luce della comunicazione sulla politica di qualità dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 109 ss.

²³ Si vedano in questo senso I. TRAPÈ, *op. cit.*, p. 24 ss. e V. RUBINO, *op. cit.*, p. 79 ss.

²⁴ Ai sensi dell'art. 5, par. 1 e 2, del reg. (UE) n. 1151/2012, la denominazione di origine «è un nome che identifica un prodotto: a) originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati; b) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e c) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata», mentre l'indicazione geografica «è un nome che identifica un prodotto: a) originario di un determinato luogo, regione o paese; b) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità; la reputazione o altre caratteristiche; e c) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata».

²⁵ Il concetto di «interesse sanitario» va inteso in senso lato, come necessità di andare incontro alle preoccupazioni dei consumatori in merito alla sicurezza del prodotto, poiché in realtà la fornitura dell'informazione sull'origine ai consumatori non attiene direttamente al profilo della sicurezza degli alimenti, essendo quest'ultimo un prerequisito indispensabile affinché il prodotto possa circolare all'interno del mercato, come previsto dall'art. 14 del reg. (CE) n. 178/2002 del Par-

particolari, legati anche alla rinomanza del prodotto²⁶, risulta strettamente funzionale a risvegliare la fiducia dei consumatori europei nell'alimento al quale si riferisce, con conseguenze inevitabilmente positive per la filiera produttiva interessata²⁷. In questa categoria, è possibile collocare la copiosa normativa europea che prevede come obbligatoria l'indicazione dell'origine in relazione alle carni bovine e ai prodotti a base di carne bovina²⁸, nonché alle carni suine, ovine, caprine e della specie dei volatili²⁹, al miele³⁰, all'olio d'oliva³¹, al

limento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, pubblicato in *GUCE* n. L 31, del 1° dicembre 2002, p. 1 ss. Per facilitare la comprensione del riferimento al concetto di «interesse sanitario» sotteso alla necessità di conoscere l'origine di un dato prodotto può essere utile riportare l'esempio della carne bovina e dei prodotti a base di carne bovina, per i quali l'obbligo di indicare l'origine ha come obiettivo quello di ripristinare il clima di fiducia nel prodotto europeo a seguito dello scandalo alimentare causato fra il 2000 e il 2001 dalla sindrome spongiforme bovina (BSE), nota anche come morbo della mucca pazza.

²⁶ Si veda, in proposito, V. RUBINO, *op. cit.*, p. 80.

²⁷ Al riguardo si veda quanto affermato da I. TRAPÈ, *op. cit.*, p. 164: «La conversione dell'informazione da facoltativa a obbligatoria può comportare la trasformazione della stessa da informazione sulla qualità dell'alimento – intesa come il *quid pluris* eventuale dell'alimento – a informazione su un requisito dello stesso che il consumatore si aspetta di rinvenire nel prodotto, divenendo così automaticamente contenuto irrinunciabile e definitivo dell'autoregolamento che il futuro contratto configurerà. Quando la predetta indicazione riguarda l'origine, il territorio diventa contenuto dell'informazione legale standardizzata su un parametro di informazioni che non si rivolgono al singolo consumatore, specificamente interessato a conoscere l'origine geografica del prodotto, ma alla compagine anonima e impersonale dei consumatori».

²⁸ Si veda il reg. (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il reg. (CE) n. 820/1997 del Consiglio, in *GUEE* n. L 204 dell'11 agosto 2000, p. 1 ss.

²⁹ Si veda il reg. (UE) n. 1337/2013 della Commissione del 13 dicembre 2013, che fissa le modalità di applicazione del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, in *GUEE* n. L 335 del 14 dicembre 2013, p. 19 ss. Giova ricordare che l'estensione dell'obbligo di indicare in etichetta l'origine per le carni suine, ovine, caprine e di volatili, è stato introdotto dall'art. 26, par. 2, lett. b), del reg. (UE) n. 1169/2011, per far fronte alle preoccupazioni avanzate dai consumatori in relazione alla provenienza geografica di tali prodotti, così come evidenziato all'interno del 31° *considerando* del regolamento.

³⁰ Si veda la direttiva 2001/110/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2001, concernente il miele, pubblicata in *GUCE* n. L 10 del 12 gennaio 2002, p. 42 ss.

³¹ L'olio d'oliva è stato oggetto di una complessa vicenda normativa, essendosi succeduti nel tempo diversi regolamenti concernenti l'etichettatura d'origine di tale prodotto, che rappresenta il fiore all'occhiello della produzione agroalimentare di diversi Paesi europei, tra i quali l'Italia. Inizialmente, il reg. (CE) n. 2815/1998 della Commissione, del 22 dicembre 1998, relativo alle norme commerciali dell'olio d'oliva, pubblicato in *GUCE* n. L 349 del 24 dicembre 1998, p. 56 ss., ad eccezione degli oli provenienti da Paesi terzi, disciplinati dagli artt. 22-26 del codice doganale comunitario, aveva identificato quale area di provenienza quella ove fosse situato il frantoio, a esclusione dei casi in cui si trattasse di oli DOP o IGP. Successivamente, tale regolamento, che effettivamente non consentiva ai consumatori di conoscere l'origine dell'olio, dal momento che veniva taciuto il luogo d'origine delle olive, è stato modificato dal reg. (CE) n. 2152/2001 della Commissione, del 31 ottobre 2001, pubblicato in *GUCE* n. L 288 del 1° novembre 2001, p. 36 ss., in base al quale era obbligatoria l'indicazione del luogo di raccolta delle olive sull'imballaggio o sull'etichetta, qualora il luogo ove si trovava il frantoio fosse diverso da quello di raccolta delle olive. L'opportunità dell'indicazione del luogo di raccolta delle olive, laddove quest'ultimo fosse diverso da quello del

pesce³² e ai prodotti ortofruttili³³.

Infine, il terzo plesso normativo concerne la generalità degli alimenti, in relazione ai quali la comunicazione dell'origine non è ricollegabile a caratteristiche oggettive del prodotto³⁴. In proposito, viene in considerazione quanto previsto dal reg. (UE) n. 1169/2011: in base al combinato disposto degli artt. 9, par. 1, lett. *i*) e 26, par. 2, lett. *a*), di tale regolamento, fatti salvi i requisiti di etichettatura stabiliti da specifiche disposizioni dell'Unione europea, per la generalità degli alimenti, l'obbligo di indicare l'origine o la provenienza sussiste solo nel caso in cui l'omissione di tale informazione possa indurre in errore il consumatore, ad esempio a causa della presenza di informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta che, nel loro insieme, potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un'origine diversa da quella effettiva³⁵. Ne consegue che, di fatto, nella mag-

frantoio, è stata quindi ribadita dal reg. (CE) n. 1019/2002 della Commissione, del 13 giugno 2002, pubblicato in *GUCE* n. L 155 del 14 giugno 2002, p. 27 ss., che è stato dapprima modificato dal reg. (CE) 182/2009 della Commissione, del 6 marzo 2009, pubblicato in *GUUE* n. L 63 del 7 marzo 2009, p. 63 ss. e successivamente abrogato dal reg. di esecuzione (UE) n. 29/2012 della Commissione del 13 gennaio 2012, relativo alle norme di commercializzazione dell'olio d'oliva, pubblicato in *GUUE* n. L 12 del 14 gennaio 2012, p. 14 ss..

Per una ricostruzione della vicenda normativa relativa all'olio d'oliva, si vedano, *ex multis* L. COSTATO, *L'olio vergine d'oliva tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1988, I, p. 553 ss.; F. ALBISINNI, *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio d'oliva vergine ed extravergine*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, p. 77 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 145, nt. 169.

³² Si veda il reg. (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il reg. (CE) n. 104/2000 del Consiglio, in *GUUE* n. L 354 del 28 dicembre 2013, p. 1 ss.

³³ Con riferimento alle norme di commercializzazione dei prodotti ortofruttili, si vedano le disposizioni contenute nel reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, in *GUUE*, n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 671 ss. e il reg. di esecuzione (UE) n. 543/2011 della Commissione del 7 giugno 2011 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1234/2007 nei settori degli ortofruttili freschi e degli ortofruttili trasformati, in *GUUE* n. L 157 del 15 giugno 2011, p. 1 ss.

³⁴ Per una panoramica generale sul contenuto delle disposizioni in materia di c.d. etichettatura d'origine introdotte in via orizzontale dal reg. (UE) n. 1169/2011, si veda, in particolare, F. ALBISINNI, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 68 ss.

³⁵ Si veda, in proposito, anche il 29° *considerando* del reg. (UE) n. 1169/2011, che afferma: «Le indicazioni relative al paese d'origine o al luogo di provenienza di un alimento dovrebbero essere fornite ogni volta che la loro assenza possa indurre in errore i consumatori per quanto riguarda il reale paese d'origine o luogo di provenienza del prodotto. In tutti i casi, l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dovrebbe essere fornita in modo tale da non trarre in inganno il consumatore e sulla base di criteri chiaramente definiti in grado di garantire condizioni eque di concorrenza per l'industria e di far sì che i consumatori comprendano meglio le informazioni relative al paese d'origine e al luogo di provenienza degli alimenti. Tali criteri non dovrebbero applicarsi a indicatori collegati al nome o all'indirizzo dell'operatore del settore alimentare». Giova ricordare, altresì, che l'art. 7, par. 1, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1169/2011, rubricato «Pratiche leali di informazione», statuisce: «Le informazioni sugli alimenti non inducono in errore, in particolare: *a*) per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento e, in particolare, la natura, l'identità, le proprietà, la composizione, la quantità, la conservazione, il paese d'origine o il luogo di provenienza, il metodo di fabbricazione e di produzione».

gioranza delle ipotesi, la scelta di indicare l'origine è rimessa all'operatore, il quale, se deciderà di fornire l'informazione *de qua*, dovrà comunque farlo in modo leale, senza indurre in errore i consumatori.

Le considerazioni che precedono consentono di osservare che la disciplina europea in materia di etichettatura d'origine è orientata, nel suo complesso, a imporre il relativo obbligo nella misura in cui si riveli funzionale agli interessi del mercato, promuovendo le produzioni di qualità – fiore all'occhiello del settore agroalimentare europeo –; rafforzando talune filiere produttive o, ancora, garantendo la leale concorrenza tra le imprese, in modo da consentire ai consumatori di espletare il loro ruolo di giudici *super partes*, fornendo loro informazioni veritiere e non ingannevoli³⁶.

Contrattare di tale impostazione risulta essere l'art. 39 del reg. (UE) n. 1169/2011, che consente agli Stati membri di introdurre disposizioni concernenti l'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti solo ove esista un nesso comprovato fra talune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza: ciò al fine di evitare che la comunicazione dell'origine possa tramutarsi in uno strumento apparentemente rivolto alla tutela delle esigenze informative dei consumatori, ma, in realtà, funzionale a favorire, all'interno dei confini nazionali, le produzioni locali a scapito di quelle provenienti dagli altri Paesi membri³⁷.

Tuttavia, a fronte dell'evoluzione conosciuta dal processo di integrazione dell'Unione europea, che ha portato a configurare il mercato interno quale strumento non solo di crescita economica, ma anche sociale³⁸, sarebbe limitativo trattare dell'indicazione dell'origine solo con riferimento alla necessità di controbilanciare fra loro gli interessi

³⁶ Sotto questo profilo, la disciplina introdotta dal reg. (UE) n. 1169/2011, pur essendo improntata ad una concezione maggiormente soggettivistica del consumatore, inteso non solo come *homo oeconomicus*, titolare di diritti di stampo economico, ma anche come persona, che si muove all'interno del mercato effettuando le proprie scelte sulla base di considerazioni ulteriori, che appartengono alla sua sfera personale e che, in quanto tali, richiedono la fornitura di specifiche informazioni da parte degli operatori, rimane comunque agganciata a una prospettiva soggettivistica mediata, nella quale il soddisfacimento delle esigenze informative dei consumatori è comunque funzionale e proporzionale rispetto all'obiettivo di assicurare il buon funzionamento del mercato. In tal senso si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 120, la quale afferma: «Il riferimento alla possibile imposizione di ulteriori informazioni obbligatorie in ragione dell'importanza attribuita dalla maggioranza dei consumatori a determinate indicazioni, più che come espressione della volontà di dare un volto nuovo al mercato agro-alimentare, deve essere letto come il portato dell'esigenza di aumentare il clima di fiducia all'interno di esso. Che non fosse intenzione del legislatore europeo anteporre la dimensione personale del singolo consumatore a qualsivoglia valutazione in ordine al buon funzionamento del mercato, del resto, risulta avvalorato dalla circostanza che, nelle disposizioni in questione, l'accento è posto sull'«utilità generale» che determinate informazioni possono acquisire ai fini dell'effettuazione di scelte consapevoli. La consapevolezza della scelta continua a essere una «consapevolezza mediata»: è sempre il sistema a decidere in che modo le esigenze dei consumatori debbano essere contemperate con quelle delle logiche di mercato e a stabilire, conseguentemente, quale contenuto debba essere impresso agli obblighi informativi».

³⁷ In proposito, come evidenziato da I. TRAPÉ, *op. cit.*, p. 160, il legislatore europeo, laddove impiega il termine «nesso», non specifica, però, se questo debba riguardare le caratteristiche intrinseche del prodotto o qualità comunque attinenti ad esso.

³⁸ Si veda, in proposito, l'art. 3, par. 3, TUE, che afferma: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

conoscitivi dei consumatori e le esigenze di promozione della libera circolazione delle merci.

L'accresciuta complessità delle dinamiche politiche, economiche e sociali dell'Unione europea è destinata, infatti, a riflettersi anche su aspetti delicati e complessi come quello relativo alla comunicazione dell'origine per i prodotti agroalimentari³⁹, in relazione alla quale gli interessi sanitari, economici, sociali, etici e ambientali, cui fa riferimento espressamente l'art. 3, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011, sono destinati a giocare tutti un ruolo di primo piano.

In proposito, i recenti interventi normativi relativi all'indicazione dell'origine testimoniano la crescente attenzione del legislatore europeo nei confronti del ruolo che essa può giocare nell'orientare i consumatori verso scelte di acquisto in grado di contribuire allo sviluppo non solo economico, ma anche sociale dell'Unione europea⁴⁰.

Sotto il primo aspetto, un valido esempio può essere tratto dalla recente estensione dell'obbligo di indicare l'origine alle carni suine, ovine, caprine e della specie dei volatili: tale obbligo, se, da un lato, risponde all'esigenza dei consumatori di essere rassicurati in merito alla provenienza della carne per ragioni sanitarie, dall'altro, mira a consentire l'immediata individuazione (e promozione) delle carni provenienti dagli Stati membri dell'Unione europea, sfruttando, in tal modo, la naturale diffidenza dei consumatori europei nei confronti delle carni extraeuropee, al fine di promuovere e rafforzare il mercato della carne europea, a scapito, ovviamente, di quello extraeuropeo⁴¹.

Per quanto riguarda, invece, l'impatto anche sociale che possono avere le scelte dei consumatori, un esempio può essere tratto dal reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e agroalimentari, le disposizioni del quale, nel tentativo di rispondere alla crescente «domanda di prodotti agricoli o alimentari con caratteristiche specifiche riconoscibili, in particolar modo quelle connesse all'origine geografica»⁴², hanno quale obiettivo anche quello di offrire ai produttori gli strumenti – anche e so-

³⁹ In proposito, si veda quanto affermato da V. RUBINO, *op. cit.*, p. 166: «La questione dell'origine emerge come valore specifico in un mondo che propone di continuo modelli alternativi fra cui scegliere, che spinge per la perenne sperimentazione innovativa, ponendo a rischio ogni possibile fattore identitario in cui riconoscersi, l'origine può contribuire a mantenere dei punti di riferimento, nonché a consolidare la storia e le attitudini di un popolo e di un territorio. Attraverso la trasparenza comunicativa, le regole sulla concorrenza commerciale e le politiche di promozione del territorio, l'individuo è così posto in grado di compiere delle scelte di riconoscimento, senza con ciò rinunciare alla propria libertà di sperimentare ciò che è nuovo o è diverso dalle proprie tradizioni. La questione dell'origine diventa, insomma, parte di un discorso più grande legato ai fattori costitutivi di diritti fondamentali come la dignità della persona, l'autonomia, la libertà il diritto di accesso all'informazione e la tutela dell'identità culturale e sociale».

⁴⁰ Si esprime in tal senso V. RUBINO, *op. cit.*, p. 28.

⁴¹ Si veda il 2° *considerando* del già citato reg. (UE) n. 1337/2013 della Commissione, nel quale si sottolinea: «è necessario raggiungere un equilibrio tra l'esigenza dei consumatori di essere informati e il costo aggiuntivo per gli operatori e le autorità nazionali, che in definitiva incide sul prezzo finale del prodotto. La valutazione d'impatto e uno studio commissionato dalla Commissione hanno preso in esame varie opzioni ai fini dell'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza in occasione delle principali fasi della vita degli animali. I risultati indicano che i consumatori chiedono soprattutto informazioni relative al luogo in cui l'animale è stato allevato. È vero che comunicare informazioni obbligatorie sul luogo di nascita dell'animale richiederebbe l'istituzione di nuovi sistemi di tracciabilità a livello di aziende agricole, con i relativi costi, mentre l'etichettatura del luogo di macellazione può essere eseguita a un costo accessibile e fornisce al consumatore informazioni preziose. Sul piano geografico è provato che l'indicazione dello Stato membro o del paese terzo sarebbe l'informazione di maggior rilievo per i consumatori».

⁴² Si veda in proposito il 2° *considerando* del reg. (UE) n. 1151/2012.

prattutto comunicativi – necessari per promuovere i prodotti di qualità fra i consumatori, i quali, scegliendoli, possono contribuire attivamente a promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva⁴³.

In tale prospettiva, la sentenza in commento pare orientata a rimarcare il ruolo di primaria importanza giocato dalle scelte d'acquisto dei consumatori di prodotti alimentari nel perseguimento delle finalità sottese alle politiche, non solo economiche e sociali, bensì anche internazionali dell'Unione europea.

3. La comprensione dei quesiti sottoposti alla Corte di giustizia richiede, innanzi tutto, una disamina dei concetti normativi posti alla base della disciplina europea in materia di indicazione dell'origine o della provenienza.

In proposito, volendo prendere le mosse dal concetto di «paese d'origine», si può evidenziare che il reg. (UE) n. 1169/2011 non provvede a definirlo direttamente, ma rinvia alla disciplina contenuta nel reg. (CEE) n. 2913/92⁴⁴, che ha istituito il codice doganale comunitario; come è noto, il reg. (CEE) n. 2913/92 è stato successivamente abrogato e sostituito dal reg. (CE) n. 450/2008⁴⁵, il quale è stato a sua volta abrogato e sostituito dal reg. (UE) n. 952/2013, perciò è a quest'ultimo provvedimento normativo che occorre ora fare riferimento⁴⁶.

Fermo restando che il rinvio alla disciplina doganale non pare del tutto opportuno, in quanto i concetti in essa espressi sono pensati per finalità prettamente tariffarie e quantitative e non di tipo “comunicativo”⁴⁷, i criteri per l'attribuzione dell'origine stabiliti dall'art. 60, par. 1 e 2, del reg. (UE) n. 952/2013 sono essenzialmente due.

⁴³ Si vedano in proposito il 4° e il 5° *considerando* del reg. (UE) n. 1151/2012.

Un ulteriore esempio di valorizzazione dello strumento della comunicazione per orientare le scelte di consumo verso la promozione di un'economia più sostenibile può cogliersi con riferimento all'etichettatura energetica, la cui disciplina risulta oggi contenuta all'interno del reg. (UE) n. 1369/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2017, che ha istituito un quadro per l'etichettatura energetica e che ha abrogato la precedente direttiva 2010/30/UE, in *GUUE* n. L 198 del 28 luglio 2017, p. 1 ss. Si veda al riguardo S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 171 ss.

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 2, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011, il paese d'origine di un alimento va definito facendo riferimento agli artt. 23-26 del reg. (CEE) n. 2913/93 del Consiglio del 12 ottobre 1992 che istituisce un codice doganale comunitario, in *GUCE* n. L. 302 del 19 ottobre 1992, p. 1 ss. In proposito, è parso strano che il regolamento del 2011 abbia rinviato al vecchio codice doganale comunitario e non, invece, al reg. (CE) n. 450/2008. Secondo alcuni Autori, come, ad esempio, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione commerciale business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 151 e F. ALBISINNI, *The new regulation on the provision of food information to consumers*, cit., p. 8, il rinvio al regolamento precedente si spiegherebbe alla luce del fatto che il codice doganale aggiornato è entrato in vigore solo il 24 giugno 2013, in un momento, quindi, successivo rispetto all'adozione del regolamento.

⁴⁵ Reg. (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato), in *GUCE* n. L. 145 del 4 giugno 2008, p. 1 ss.

⁴⁶ Il rinvio operato dal regolamento del 2011, secondo l'opinione maggioritaria, dovrebbe essere inteso come rinvio mobile o recettizio, di talché esso deve ritenersi riferito alle disposizioni in materia d'origine contenute nel reg. (UE) n. 952/2013 (del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, in *GUUE* n. L 269 del 10 ottobre 2013, p. 1 ss.), nonostante talune difficoltà possano derivare dal fatto che le norme contenute nei codici doganali, che si sono succeduti nel corso degli anni, non risultano perfettamente corrispondenti e sovrapponibili. In proposito si veda A. VETTOREL, *L'indicazione obbligatoria relativa al paese d'origine o al luogo di provenienza degli alimenti: quale informazione?*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 2, p. 26 ss.

⁴⁷ Si veda in proposito V. RUBINO, *op. cit.*, p. 42 ss.

In base al primo di tali criteri, le merci (e, quindi, anche gli alimenti) che siano state interamente ottenute in un unico paese o territorio devono considerarsi originarie di tale paese o territorio⁴⁸

In base al secondo criterio, invece, si deve fare riferimento al paese (o al territorio) in cui la merce (e, quindi, anche l'alimento) abbia subito l'«ultima trasformazione sostanziale»: ai sensi dell'art. 60, par. 2, del codice doganale dell'Unione, infatti, «le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione»⁴⁹.

A prescindere dal criterio applicabile alla singola fattispecie concreta, nel caso sottoposto all'attenzione della Corte si è reso necessario stabilire se l'indicazione del paese d'origine dell'alimento ottenuto – in tutto o in parte – in uno dei territori occupati da Israele possa legittimamente essere riferita allo Stato di Israele, in quanto potenza occupante, ovvero debba essere riferita, più correttamente, al territorio geografico occupato.

In altri termini, ci si è chiesti se l'indicazione dell'origine vada intesa nella sua dimensione politico-costituzionale, ovvero nella sua dimensione prettamente geografica.

Innanzitutto, va rilevato che fra la formulazione dell'art. 26, par. 1, lett. a), del reg. (UE) n. 1169/2011 e la disciplina doganale sussiste una discrepanza: mentre l'art. 26 fa riferimento solo al «paese d'origine», l'art. 60, par. 1 e 2, del reg. (UE) n. 952/2013 considera sia i «paesi», sia i «territori» d'origine, ponendo tali espressioni in alternativa fra loro.

Prendendo le mosse dalla considerazione che il termine «paese» deve essere inteso come sinonimo di Stato⁵⁰ e che il termine «territorio» va riferito, invece, a uno

⁴⁸ Tale criterio potrebbe, forse, sembrare di semplice applicazione a livello di comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare; tuttavia, come può evincersi da alcune pronunce della giurisprudenza europea, il collegamento fra il prodotto e il paese d'origine può rivelarsi, in alcuni casi, labile ed apparente. Come evidenziato da A. VETTOREL, *op. cit.*, p. 28, può essere emblematico, a tal proposito, l'esempio dei prodotti della pesca, considerati originari non delle acque nelle quali risultano essere stati pescati, bensì dello Stato cui va ricondotta la nazionalità della nave che ha effettuato la pesca. Si veda in proposito Corte giust., 28 marzo 1985, in causa C-100/84, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:61984CJ0100>.

⁴⁹ Sul concetto di «ultima trasformazione sostanziale» è intervenuta anche la Corte di giustizia: si veda la sentenza Corte giust., 10 dicembre 2009, in causa C-260/08, *Bundesfinanzdirektion West c. Heko Industrieerzeugnisse GmbH*, in *Racc.* 2008, p. I-11571, in cui la Corte ha chiarito che l'ultima trasformazione può considerarsi sostanziale «(...) solo qualora il prodotto che ne risulta abbia composizione e proprietà specifiche che non possedeva prima di essere sottoposto a tale trasformazione o lavorazione e le operazioni che modificano l'aspetto esteriore del prodotto ai fini della sua successiva utilizzazione lasciandone sostanzialmente inalterate, sotto il profilo qualitativo, le caratteristiche essenziali, non possono determinare l'origine del prodotto stesso».

Come evidenziato da V. RUBINO, *op. cit.*, p. 48 ss., l'applicazione del criterio doganale dell'ultima trasformazione sostanziale rischia di produrre vere e proprie aporie sul piano comunicativo. In proposito, l'Autore riporta l'esempio della macedonia di frutta ottenuta con materia prima esclusivamente estera che può essere però dichiarata «italiana» nel caso in cui la frutta sia stata sminuzzata e confezionata in Italia, così come un formaggio può essere dichiarato «italiano» anche se deriva dalla rifusione di cagliate tedesche, e così via.

⁵⁰ Si vedano, in particolare, i punti 28 e 29 della pronuncia in commento, ove si afferma: «Per quanto riguarda il termine “paese”, occorre rilevare, da un lato, che esso è utilizzato più volte dal Trattato UE e dal Trattato FUE quale sinonimo del termine “Stato”. Occorre, pertanto, al fine di fornire un'interpretazione coerente del diritto dell'Unione, conferire il medesimo significato a tale termine nel codice doganale dell'Unione e nel reg. (UE) n. 1169/2011. D'altro lato, la nozione di

spazio geografico che, pur trovandosi sotto la giurisdizione o sotto la responsabilità internazionale di uno Stato, dispone, tuttavia, sotto il profilo del diritto internazionale, di uno statuto proprio e distinto⁵¹, nella pronuncia in esame la Corte di giustizia, alla luce del rinvio operato dal reg. (UE) n. 1169/2011 alla disciplina doganale, ha ritenuto che l'obbligo previsto dall'art. 26, par. 2, del reg. (UE) n. 1169/2011 riguardi non solo gli alimenti originari di «paesi», ma anche quelli originari di «territori».

Consequentemente, in virtù delle specificità del caso di specie, la Corte ha ritenuto che l'indicazione dell'origine per i prodotti provenienti dai territori occupati da Israele debba essere riferita a questi ultimi e non, invece, allo Stato di Israele, la cui sovranità – oltre a non essere riconosciuta come legittima dall'Unione europea – non elide la natura autonoma dello statuto di cui essi godono a livello internazionale⁵².

In linea di principio, la soluzione adottata dalla Corte di giustizia pare condivisibile: se l'etichettatura d'origine serve a mettere in luce l'esistenza di un legame più o meno intenso fra un dato prodotto e un determinato contesto geografico, è corretto ritenere che l'origine debba essere individuata facendo riferimento non al profilo costituzionale o politico, bensì al profilo geografico; solo in questo modo, infatti, si possono soddisfare le esigenze conoscitive dei consumatori, consentendo loro di “localizzare” in una dimensione spaziale il processo produttivo, o, quanto meno, l'ultima trasformazione sostanziale⁵³.

Tuttavia, la decisione della Corte di giustizia non pare del tutto scevra di “condizionamenti” politici. In proposito, è legittimo chiedersi se l'interpretazione adottata dalla Corte di giustizia sia destinata ad avere ripercussioni anche con riferimento agli alimenti importati in Europa e provenienti da altri territori che, pur trovandosi sotto la giurisdizione o la responsabilità di un altro Stato, si vedano riconosciuto dal diritto internazionale uno statuto autonomo e distinto, come nel caso del Donbas occupato dalla Russia, oppure dei territori siriani occupati dalla Turchia.

Se la causa del rischio di inganno del consumatore riguardasse una questione di pura identità geografica dell'origine del prodotto, e l'indicazione dell'origine potesse effettivamente ricondursi a una funzione semplicemente raffigurativa del legame esistente fra l'alimento e un determinato territorio, la risposta dovrebbe essere affermativa. Nondimeno, come si vedrà tra breve, nella pronuncia *de qua* vi sono alcuni elementi che sembrerebbero mettere in dubbio la possibilità – *rectius*, la volontà – di estenderne la portata oltre al caso israeliano.

Se, infatti, si prosegue oltre nella disamina della sentenza, l'impressione che si ri-

“Stato” deve a sua volta essere intesa nel senso che designa un'entità sovrana che esercita, all'interno dei suoi confini geografici, la pienezza delle competenze riconosciute dal diritto internazionale».

⁵¹ Si veda il punto 31 della sentenza in commento, che richiama i punti 92 e 95 della sentenza Corte giust., 21 dicembre 2016, in causa C-104/16, *Consiglio/Front Polisario*, consultabile al *link*: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&td=ALL&num=C-104/16%20P>, e i punti 62-64 della sentenza Corte giust., 27 febbraio 2018, in causa C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, consultabile al *link*: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-266/16>.

⁵² Come affermato dall'Avvocato Generale, al punto 57 delle sue conclusioni, la Corte di giustizia già in precedenza aveva affermato, seppur con riferimento all'ambito di applicazione degli accordi di associazione fra l'Unione europea e Israele e fra l'Unione europea e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina, la necessità di operare una chiara distinzione fra i prodotti del territorio di Israele e quelli della Cisgiordania: si veda Corte giust., 25 febbraio 2010, in causa C-386/08, *Brita*, consultabile al *link*: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/5771da9f-b640-454a-9543-0c8cdd286e5a/language-it>.

⁵³ Questo, beninteso, al netto delle considerazioni già formulate in merito alle criticità insite nei concetti di paese d'origine e di luogo di provenienza.

cava è che la fornitura dell'indicazione dell'origine, con riferimento alla fattispecie concreta, abbia quale *ratio* non tanto quella di consentire una neutra *disclosure* della localizzazione del processo produttivo, per una questione di mera trasparenza informativa, quanto, piuttosto, quella di rendere possibile la distinzione fra prodotti israeliani, da un lato, e alimenti provenienti dai territori occupati, dall'altro, per questioni di carattere etico e politico.

La Corte, invero, spingendosi oltre le conclusioni alle quali sono pervenuti la Commissione europea e il Ministero francese, afferma che, per i prodotti in questione, ferma restando l'impossibilità di indicarne l'origine israeliana, è necessario *a priori* e, quindi, obbligatorio, indicare in etichetta l'esatta origine territoriale, e ciò in quanto l'omissione di tale informazione risulterebbe idonea a trarre in errore il consumatore.

Prima facie, la decisione della Corte di giustizia sembrerebbe in linea con il disposto dell'art. 26, par. 2, del reg. (UE) n. 1169/2011, in forza del quale, come si è già avuto modo di ricordare, il pericolo che il consumatore venga tratto in errore a causa dell'omissione dell'informazione sull'origine ricorre ogni qual volta le informazioni che accompagnano l'alimento possano far pensare che il suo paese d'origine sia diverso da quello effettivo.

Se non che, nella sentenza *de qua* la Corte non afferma che l'indicazione del territorio occupato è obbligatoria nel caso in cui le altre informazioni indicate in etichetta, o che comunque accompagnano l'alimento, possano indurre a credere – sulla base di un'evidenza oggettiva e tenuto conto delle caratteristiche del consumatore medio – che quell'alimento abbia un'origine israeliana: al contrario, la Corte afferma che, a prescindere da una simile eventualità, l'indicazione dell'origine del prodotto è in ogni caso obbligatoria, per un supposto interesse etico del consumatore a distinguere i prodotti ottenuti nei territori occupati rispetto a quelli israeliani.

In questo modo, la Corte finisce per elevare le considerazioni etiche citate all'art. 3, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011, a criterio – potenzialmente arbitrario – per stabilire quando un'informazione, come quella sull'origine, sia obbligatoria, al di là delle funzioni che essa dovrebbe esercitare e, soprattutto, indipendentemente dal fatto che tale informazione riguardi effettivamente e direttamente le caratteristiche o le qualità dell'alimento⁵⁴.

Tornando alla questione, sollevata in precedenza, relativa alla possibilità o meno di estendere le conclusioni cui giunge la Corte anche ad ulteriori ipotesi di alimenti importati da altri territori sottoposti alla giurisdizione o alla responsabilità di Stati terzi, una lettura coerente con la funzione per così dire neutra dell'etichettatura d'origine dovrebbe indurre a dare una risposta affermativa. Se, però, il baricentro del ragionamento si sposta sulla necessità di tutelare le considerazioni etiche che possono influenzare il consumatore medio, la risposta potrebbe, al contrario, essere negativa. Si potrebbe osservare, invero, che, mentre è probabile che il consumatore normalmente informato e ragionevolmente accorto e avveduto abbia una conoscenza sufficiente della c.d. "questione israeliana", a tal punto da poter essere influenzato nell'acquisto di prodotti provenienti dai territori occupati, non potrebbe dirsi lo stesso con riferimento, ad esempio, all'occupazione del Donbass. Il che potrebbe indurre a ritenere – sulla base di una valutazione necessariamente discrezionale – che non sussista l'esigenza di imporre l'obbligo di indicare in etichetta il paese d'origine, menzionando il Donbass e non la Russia⁵⁵.

⁵⁴ Sulle conseguenze derivanti dalla trasformazione di un'informazione da volontaria ad obbligatoria si veda, *supra*, *sub* nt. 27.

⁵⁵ Valgono le considerazioni già espresse in precedenza, secondo cui la consapevolezza della scelta del consumatore che si intende tutelare all'interno della disciplina delle informazioni alimen-

Si ha allora l'impressione che, nel caso di specie, la tutela del consumatore e delle «differenze di percezione» che i consumatori possono avere rispetto a determinati temi etici, rappresenti una sorta di *camouflage* del reale obiettivo perseguito: strumentalizzare l'obbligo di indicare l'origine del prodotto al fine di garantire il rispetto delle posizioni e degli impegni assunti dall'Unione europea in ambito internazionale.

È evidente, infatti, che, nel caso di specie, l'indicazione obbligatoria dell'origine cisgiordana o siriana di un prodotto in luogo di quella israeliana non sottende alcun legame specifico fra l'alimento e il territorio indicato, nel senso che non è finalizzata a mettere in evidenza che alcune qualità o caratteristiche del primo dipendono dal secondo. L'indicazione dell'origine risulta funzionale, piuttosto, a mettere "in guardia" il consumatore in merito al fatto che dietro a un determinato prodotto esistono una storia e un contesto politico ben precisi, che, nell'ottica della Corte, pur non incidendo sulle caratteristiche materiali dell'alimento, devono renderne più cauto l'acquisto, in ragione delle implicazioni etiche che esso potrebbe avere, tenuto conto anche della posizione assunta dall'Unione europea in merito alla c.d. questione israeliana.

4. Quanto sostenuto sinora pare trovare conferma, peraltro, anche nel passaggio della sentenza in cui la Corte ha statuito che, per i prodotti ottenuti nei territori occupati all'interno di un insediamento israeliano, è obbligatorio indicare anche quest'ultima circostanza, di talché, ad esempio, il consumatore possa leggere in etichetta: «prodotto della Cisgiordania (insediamento israeliano)».

In proposito, occorre chiedersi, innanzi tutto, se la dicitura «insediamento israeliano» possa considerarsi come un'indicazione di provenienza.

Al riguardo, giova ricordare che l'art. 2, par. 2, lett. g), del reg. (UE) n. 1169/2011, dispone (in modo quasi tautologico) che il luogo di provenienza è «qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il paese d'origine», precisando, altresì, che «il nome, la ragione sociale o l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare apposto sull'etichetta non costituisce un'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza del prodotto alimentare».

Nella sentenza in esame, la Corte ha ritenuto che, stando alla lettera dell'art. 2, par. 2, lett. g), del reg. (UE) n. 1169/2011, il luogo di provenienza non sia né un paese, né un territorio, bensì uno spazio geografico più circoscritto, in ogni caso non coincidente con il luogo in cui ha sede l'azienda dell'operatore del settore alimentare indicato in etichetta. Sotto questo profilo, pertanto, un insediamento – sebbene sottintenda una dimensione demografica più che geografica, facendo riferimento a un popolamento straniero – può considerarsi come un luogo di provenienza, purché, alla luce delle circostanze del caso concreto, esso rinvii a un luogo geograficamente determinato⁵⁶.

Premesso ciò, la soluzione della seconda questione, ovvero se un alimento ottenuto in un territorio occupato dallo Stato di Israele, all'interno di un insediamento israeliano, debba recare, oltre all'indicazione del territorio d'origine, anche l'indicazione dell'insediamento, risulta complessa e densa di criticità.

Sebbene, come si evince dall'art. 9, par. 1, lett. i), e dall'art. 26, par. 2, lett. a), del regolamento, l'indicazione del luogo di provenienza sia alternativo e facoltativo rispetto all'indicazione dell'origine⁵⁷, la Corte di giustizia ha ritenuto che, per i prodotti *de*

tari non è assoluta, bensì mediata e funzionale al perseguimento degli obiettivi sottesi al buon funzionamento del mercato. In merito, si veda, *supra*, *sub* nt. 36.

⁵⁶ Si vedano in proposito i punti 41-45 della sentenza in commento.

⁵⁷ Ad avviso di V. RUBINO, *I limiti alla tutela del "made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, cit., p. 39, nonostante la tautologia presente nella sua definizione, l'indicazione

quibus, in assenza di tale informazione aggiuntiva sussista il pericolo di induzione in errore del consumatore. Di qui l'obbligo di indicare, se del caso, non solo il territorio di produzione, ma anche che l'alimento proviene da un insediamento israeliano.

Alla luce del fatto che la politica di insediamento è considerata dall'Unione europea «una chiara violazione del diritto internazionale»⁵⁸ e, in particolare, dell'art. 49 della Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra, la Corte riconduce nuovamente la causa del rischio di errore del consumatore, in caso di omissione dell'informazione sulla provenienza, alle considerazioni etiche di cui all'art. 3, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011, affermando che l'indicazione della provenienza per i prodotti di cui si tratta debba essere sempre riportata, in quanto altrimenti i consumatori «potrebbero essere indotti a ritenere che tale alimento provenga, nel caso della Cisgiordania, da un produttore palestinese o, nel caso delle alture del Golan, da un produttore siriano»⁵⁹.

Mutatis mutandis, la Corte intende assicurare al consumatore le informazioni necessarie per distinguere i prodotti ottenuti all'interno degli insediamenti israeliani rispetto a quelli ottenuti al di fuori di essi, che potrebbero, nel caso dei prodotti cisgiordani, essere etichettati semplicemente come «prodotto della Cisgiordania (prodotto palestinese)» o anche «prodotto della Palestina». In definitiva, ciò consentirebbe al consumatore di «boicottare» i primi in favore dei secondi, esprimendo così una scelta d'acquisto in linea con le politiche internazionali dell'Unione europea⁶⁰.

Sotto tale profilo, nella pronuncia in commento l'indicazione obbligatoria dell'insediamento di provenienza accanto all'indicazione dell'origine sembrerebbe indirizzata a orientare il comportamento commerciale dei consumatori.

Infatti, se la sola indicazione del territorio d'origine potrebbe non essere di per

alternativa (e facoltativa) di provenienza, così come affiancata a quella di origine, «(...) offre la possibilità per il produttore di dare conto della filiera in modo potenzialmente più confacente alle aspettative del consumatore medio, valorizzando, se del caso, un luogo particolarmente significativo per il processo produttivo che, pur non in grado di imprimere al prodotto carattere doganamente originario, possa comunque costituire un valore aggiunto meritevole di non essere oscurato dal meno significativo luogo dell'ultima trasformazione sostanziale».

⁵⁸ Si vedano, in merito, il punto 53 delle conclusioni dell'Avvocato Generale, nonché il punto 48 della sentenza in commento.

⁵⁹ Si veda il punto 49 della sentenza in commento.

⁶⁰ Ci si permette di impiegare il verbo «boicottare», perché è lo stesso Avvocato generale, nelle sue conclusioni, a paragonare il caso di specie a quello dei prodotti sudafricani nel periodo dell'*apartheid*, che, come è noto, sono stati oggetto di vere e proprie campagne di boicottaggio nei Paesi occidentali e, in particolare, in Europa. In particolare, nelle conclusioni dell'Avvocato Generale, al punto 51, si legge: «A mio parere, il riferimento alle «considerazioni di natura etica» nell'ambito dell'etichettatura del paese di origine è chiaramente un riferimento a quelle più ampie considerazioni di natura etica che possono indirizzare il pensiero di alcuni consumatori prima dell'acquisto. Così come molti consumatori europei si sono opposti all'acquisto di beni sudafricani nel periodo dell'*apartheid*, prima del 1994, i consumatori attuali potrebbero sollevare obiezioni su motivi analoghi in relazione all'acquisto di beni da un determinato paese, perché, ad esempio, esso non è una democrazia, o perché persegue particolari politiche o linee di condotta sociali che il consumatore può considerare discutibili o persino ripugnanti. Nell'ambito delle politiche israeliane, nei confronti dei territori occupati e degli insediamenti, potrebbero esserci alcuni consumatori che si oppongono all'acquisto di prodotti provenienti da tali territori, proprio perché l'occupazione e gli insediamenti integrano chiaramente una violazione del diritto internazionale. Non è ovviamente compito di questa Corte approvare o disapprovare tale scelta da parte del consumatore: è piuttosto sufficiente affermare che una violazione del diritto internazionale costituisce il tipo di considerazione di natura etica considerata legittima dal legislatore dell'Unione nel contesto della richiesta di informazioni sui paesi d'origine».

sé sufficiente a “mettere in guardia” il consumatore meno informato, che, ad esempio, potrebbe ignorare che la Cisgiordania o le alture del Golan non sono uno Stato a sé, bensì un territorio occupato da Israele, l’aggiunta dell’indicazione per cui il prodotto proviene da un insediamento israeliano, potrebbe catturare facilmente la sua attenzione, se non altro per la connotazione tutt’altro che neutrale dell’espressione impiegata, che allude alla presenza su di un dato territorio di una popolazione straniera.

L’indicazione «proveniente da un insediamento israeliano» potrebbe indurre un rilevante numero di consumatori a porsi qualche interrogativo in merito all’opportunità o meno di acquistare il prodotto, anche in assenza di una reale «consapevolezza» della situazione che fa da sfondo alla produzione dell’alimento: non vi è dubbio, invero, che si tratti di un’informazione “anomala”, che non si ritrova all’interno delle etichette degli altri alimenti analoghi, per i quali, tutt’al più, vengono indicate – su base obbligatoria o volontaria – la sola origine o la sola provenienza.

Peraltro, non va sottaciuto che imporre l’obbligatorietà dell’indicazione dell’origine e della provenienza significa anche poter sfruttare le modalità di presentazione delle informazioni obbligatorie stabilite dall’art. 13 del reg. (UE) n. 1169/2011, che rispondono alla *ratio* di rendere queste ultime immediatamente visibili e leggibili da parte del consumatore. L’art. 13, infatti, prevede specifici requisiti dimensionali per i caratteri utilizzati, precisando che le «informazioni obbligatorie sugli alimenti sono apposte in un punto evidente in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed eventualmente indelebili. Esse non sono in alcun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o altri elementi suscettibili di interferire».

Vi è un altro aspetto, infine, che merita di essere considerato: quello relativo alla seconda questione interpretativa sollevata dinanzi alla Corte, questione che, sebbene non sia stata affrontata dall’organo giudicante europeo, in quanto il suo esame era subordinato ad una risposta negativa alla prima questione, sembra opportuno menzionare, facendo riferimento alle considerazioni espresse al riguardo dall’Avvocato Generale. In particolare, il *Conseil d’État* ha chiesto se gli Stati, nel caso in cui non si fosse potuto dare applicazione al combinato disposto degli artt. 9, par. 1, lett. i), e 26, par. 2, lett. a), del reg. (UE) n. 1169/2011, avrebbero potuto imporre le indicazioni di cui si tratta ai sensi dell’art. 39, par. 2, di tale regolamento, che, come accennato, subordina la possibilità per gli Stati di introdurre disposizioni concernenti l’indicazione obbligatoria del paese d’origine o del luogo di provenienza degli alimenti all’eventualità che esista un nesso comprovato fra talune qualità dell’alimento e la sua origine o provenienza.

In proposito, l’Avvocato Generale ha ritenuto di dover esprimere un’opinione negativa, sulla base della considerazione «che la circostanza che un territorio sia occupato da una potenza occupante o che un determinato prodotto alimentare sia fabbricato da una persona che risiede in un insediamento, non sia idonea a fornire o modificare alcuna qualità del prodotto alimentare (...)»⁶¹.

Come si è già avuto modo di osservare, negare agli Stati membri la possibilità di prevedere estensioni dell’ambito di applicazione dell’etichettatura d’origine obbligatoria in assenza di un nesso comprovato fra alcune qualità dell’alimento e il territorio, risponde alla *ratio* di impedire che l’etichettatura d’origine possa tramutarsi da strumento di tutela delle esigenze informative dei consumatori a strumento funzionale a favorire all’interno dei confini nazionali le sole produzioni locali a scapito di quelle straniere.

In modo analogo, vista l’assenza di un nesso fra i prodotti di cui si tratta e i territori ove sono ottenuti, alla luce delle considerazioni sinora formulate, si confermerebbe l’impressione che l’imposizione a livello europeo dell’obbligo di indicare l’origine e la pro-

⁶¹ Si vedano in proposito i punti 80-87 delle conclusioni dell’Avvocato generale.

venienza degli alimenti di cui si discute, più che a garantire un elevato livello di tutela degli interessi dei consumatori – i quali, contrariamente a quanto affermato dalla Corte e dall'Avvocato generale, non si ritiene siano, nella maggioranza dei casi, sufficientemente informati sulla questione israeliana –, miri a “screditare” gli alimenti ottenuti nei territori occupati all'interno degli insediamenti e, di riflesso, anche quelli israeliani *tout court*, in quanto ottenuti entro i confini di uno Stato occupante; ciò in quanto il consumo di tali alimenti si porrebbe in contrasto rispetto alla scala di valori posta dall'Unione europea alla base delle sue decisioni politiche.

Di certo la sentenza in esame si presta ad essere interpretata attraverso diverse chiavi di lettura, che chiamano in causa una molteplicità di aspetti, assai delicati, che gravitano attorno alla complessa disciplina della fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Sotto un certo punto di vista, ad esempio, il costante richiamo alla dimensione etica, nonché al rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, quali aspetti che devono essere considerati anche in sede di disciplina della fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, potrebbe essere letto anche in chiave positiva, come applicazione del principio per cui «la creazione del mercato comune non è scindibile dall'affermazione dei diritti personali»⁶².

Tuttavia, come anticipato in premessa, a prescindere dalla prospettiva nella quale si vogliono leggere le conclusioni alle quali è addivenuta la Corte di giustizia nella pronuncia in esame, pare che quest'ultima, nel suo complesso, imponga una riflessione sul concetto stesso di consapevolezza delle decisioni assunte dai consumatori e, quindi, sui “confini” della loro libertà di scelta, che, almeno con riferimento al caso di specie, al di là delle peculiarità del contesto politico in cui esso si colloca, sembrerebbe non “assoluta”, ma in qualche modo asservita a un tentativo di omologazione del pensiero, *rectius*, delle decisioni d'acquisto, in nome del tipo di crescita economica e sociale che l'Unione europea intende perseguire. A ben vedere, il rischio di una simile impostazione è che la funzione educativa, che tende sempre più ad essere attribuita all'informazione alimentare, sconfini verso una sorta di appiattimento culturale, nella misura in cui l'etichetta, da strumento cognitivo, si trasformi in uno strumento per orientare le scelte di consumo verso un'unica direzione, ovvero quella decisa, di volta in volta, dalle istituzioni europee in base alle politiche perseguite.

GIULIA DE LUCA

⁶² Si veda in proposito, S. CARMIGNANI, *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 293.

ABSTRACT

La sentenza della Corte di giustizia del 12 novembre 2019, in causa C-363/2018, *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances*, consente di svolgere alcune riflessioni sulle funzioni demandate all'indicazione dell'origine nell'ambito della fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, nonché, in generale, sul ruolo attribuito all'etichetta dei prodotti alimentari.

Infatti, la Corte, nell'affermare che è necessario che gli alimenti originari di un territorio occupato da Israele rechino in etichetta non solo l'indicazione di detto territorio, ma anche, nel caso in cui provengano da un insediamento israeliano, l'indicazione di tale provenienza, richiama espressamente la necessità di tutelare la libertà di scelta dei consumatori, mettendo questi ultimi in condizione di effettuare scelte d'acquisto consapevoli anche in una prospettiva "etica", vale a dire sapendo che gli alimenti in questione provengono da un contesto geopolitico peculiare, caratterizzato, secondo la posizione espressa dall'Unione europea, da violazioni del diritto internazionale e umanitario.

L'analisi della motivazione della pronuncia in commento risulta, dunque, di particolare interesse, in quanto, oltre a ripercorrere gli aspetti salienti della disciplina europea in materia di etichettatura d'origine, sollecita degli interrogativi in relazione ai possibili rischi derivanti dall'impostazione seguita dalla Corte, che, al di là delle specificità del caso, sembrerebbe trasformare l'etichetta da strumento cognitivo a strumento atto ad orientare le scelte d'acquisto dei consumatori, al fine di allinearle alle politiche perseguite, di volta in volta, dall'Unione europea.

The judgment of the Court of Justice of 12th November 2019, in case C-363/2018, Organisation juive européenne and Vignoble Psagot Ltd v. Ministre de l'Économie et des Finances, allows to carry out some reflections on the functions delegated to the indication of origin in the context of providing food information to consumers, as well as, in general, on the role given to the label of foodstuff.

In fact, the Court, in stating that it is necessary that foodstuff originating in a territory occupied by Israel bear on the label not only the indication of that territory, but also, in the event that they come from an Israeli settlement, the indication of this provenance, expressly recalls the need to protect consumers' freedom of choice, enabling them to make informed purchasing choices also from an "ethical" perspective, that means knowing that the foodstuff come

from a peculiar geopolitical context, characterized, according to the position expressed by the European Union, by violations of international and humanitarian law.

The analysis of the motivation of the judgment is therefore particularly interesting, since, in addition to retracing the salient aspects of the European legislation on origin labeling, it raises questions in relation to the possible risks resulting from the approach followed by the Court, which, beyond the specific features of the case, would seem to transform the label from a cognitive tool into a tool capable of guiding consumers' purchasing choices, in order to align them with the policies pursued, from time to time, by the European Union.

PAROLE CHIAVE: Etichettatura d'origine – Tutela dei consumatori – Considerazioni etiche.

KEYWORDS: *Food Information – Country of Origin Labelling Rules – Consumer Protection – Ethical considerations.*

INDICE DELL'ANNATA 2020

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
LA POLITICA AGRICOLA COMUNE TRA ATTESA PER UNA RIFORMA E ATTUALI PROFILI APPLICATIVI (Convegno del 19 e 20 dicembre 2019 - Verona)	
MARCO GOLDONI, <i>Introduzione al Convegno</i>	5
ANTONIO SCIAUDONE, <i>Presentazione Prima Sessione (La nuova PAC: considerazioni generali) e Seconda Sessione (PAC e finanziamenti in agricoltura)</i>	18
ANTONIO JANNARELLI, <i>Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive</i>	23
FERDINANDO ALBISINNI, <i>La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate</i>	43
PAMELA LATTANZI, <i>Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali</i>	68
EDOARDO MAZZANTI, <i>Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari UE</i>	102
GIUSEPPINA PISCIOTTA, <i>Presentazione Terza Sessione (La PAC e le scelte dell'agricol- tore)</i>	132
STEFANO MASINI, <i>Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità am- bientale da parte delle imprese</i>	140
SILVIA BOLOGNINI, <i>Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici</i>	167
LUIGI RUSSO, <i>Le clausole contrattuali "ingiustificatamente gravose" nei contratti della filiera agroalimentare</i>	220
NICOLA LUCIFERO, <i>Il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli: il regime vigente e la riforma dell'OCM post 2020</i>	254
ANTONIO JANNARELLI, <i>Intervento</i>	286
GIOVANNI GALASSO, <i>Intervento</i>	289
IRENE CANFORA, <i>Relazione conclusiva</i>	298

STEFANO MASINI, «Pubblico» e «privato» nei contratti di cessione di prodotti agricoli e alimentari.	357
---	-----

AGRICOLTURA E COSTITUZIONE

MARCO GOLDONI, <i>Ai lettori della Rivista</i>	509
UMBERTO BRECCIA, <i>Note in margine alla lettura del volume "Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura"</i>	540
MARIARITA D'ADDEZIO, <i>Mobilità, flessibilità, lettura sistemica dei principi rilevanti: il file rouge per riflettere intorno al rapporto tra agricoltura e Costituzione.</i>	553
LUCIO FRANCARIO, <i>Idee-forza e debolezze della Costituzione in materia agricola</i>	578
STEFANO MASINI, «Terra» e «natura». <i>Conferme e traguardi nell'applicazione del ciclo biologico</i>	723

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ROBERTA PELEGGI, <i>Agricoltura sostenibile e diritto uniforme: la Guida legale UNIDROIT/FAO/IFAD sul Contract Farming</i>	311
SILVIA BOLOGNINI, <i>La vendita a distanza dei prodotti alimentari fra innovazione del mercato agroalimentare e regime delle tutele</i>	395
MARIAGRAZIA ALABRESE, <i>Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento</i>	618
ALESSANDRA TOMMASINI, <i>Il ruolo polivalente dei consorzi: dalle funzioni socio-economiche e territoriali alla tutela e promozione delle produzioni di qualità</i>	644
MATTEO FERRARI, <i>Nuovi modelli di integrazione verticale: il caso dei club varietali</i>	765
LAURA COSTANTINO, <i>La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi.</i>	783
BEATRICE LA PORTA, <i>I prodotti da New Plant Breeding Techniques: criticità di inquadramento normativo tra aspetti tecnico-scientifici e valutazioni di opportunità</i>	800

DIDATTICA

LUIGI COSTATO, <i>La politica agricola dell'Unione europea dopo il Covid-19</i>	673
ANTONIO JANNARELLI, <i>La codificazione commerciale e l'esperienza argentina</i>	829

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

ALESSANDRO PAIRE, <i>Usi civici e pubblica amministrazione: alcune osservazioni tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile</i>	340
GIOIA MACCIONI, <i>Sul consumo di pasti nelle scuole</i>	443
ALESSIA MONICA, <i>Il caso Xylella: l'attuazione del diritto europeo e la comunicazione della conoscenza scientifica</i>	479
ENRIQUE GUERRA DANERI, <i>Contratos Agrarios (Aspectos de su noción y clasificación)</i>	495
AMARILLIDE GENOVESE, <i>Il caso del grano Cappelli tra discipline di filiera e diritto antitrust. Molto rumore... per nulla?</i>	696
MARCO GOLDONI, <i>Le regole di filiera e il mercato</i>	867
MARIO MAURO, <i>La gestione forestale sostenibile nel sistema delle fonti di diritto internazionale, europeo e interno</i>	885
PIETRO CAVARZERAN, <i>Covid-19 e agricoltura. La gestione europea della crisi nel contesto di transizione della PAC</i>	925

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

CRISTIANA FIORAVANTI, <i>Nuovi equilibri e conflitti istituzionali: le misure riservate al Consiglio in materia di agricoltura e pesca nella lettura della Corte di Giustizia</i>	31
MATTEO FERRARI, <i>De gustibus non disputandum est? Il ruolo del sapore nella disciplina degli alimenti</i>	68

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

RACHELE NATALI, <i>La decisione del Consiglio di Stato n. 8013 del 2019: un focus sulle problematiche applicative dei Criteri Ambientali Minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari</i>	15
FILOMENA PRETE, <i>Attività essenzialmente agricole e attività a queste connesse nell'impresa agricola in crisi</i>	92
RICCARDO MARTINOLI, <i>Note in tema di arbitrato nelle controversie agrarie</i>	111
IRENE CANFORA, <i>La tutela delle denominazioni di origine composte, tra termini divenuti generici, nomi comuni ed evocazione del prodotto. Il caso dell'aceto balsamico</i>	134

- NICOLA LUCIFERO, *La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell'Amarone della Valpolicella* 182
- GIULIA DE LUCA, *Indicazione dell'origine e alimenti provenienti dai territori occupati da Israele: la dimensione etica delle informazioni sugli alimenti ai consumatori* 209

INDICE CRONOLOGICO DELLE DECISIONI CONTENUTE O SEGNALATE NELLA PARTE SECONDA DELLA RIVISTA

(il numero indica la pagina)

CONSIGLIO DI STATO

Sez. III, 25 novembre 2019, n. 8013
(Appalti verdi), 3.

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 22 febbraio 2019, n. 5342 (*Fallimento*), 91.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Sez. V, 4 dicembre 2019 (*Aceto balsamico di Modena*), 125.

Grande Sezione, 12 novembre 2019
(Rinvio pregiudiziale), 198

CORTI D'APPELLO TRIBUNALI

Sez. I, 12 agosto 2016, n. 769 (Corte d'appello di Brescia) (*Fallimento*), 91.

Sez. spec. imprese, 24 ottobre 2017, n. 2283 (Trib. Venezia) (*Denominazione di origine protetta*), 166.

Sez. spec. agr., 29 marzo 2019, n. 183 (Trib. Cuneo) (*Contratti agrari*), 111.

Sez. spec. imprese, 10 ottobre 2019, n. 4333 (Corte d'appello Venezia) (*Denominazione di origine protetta*), 147.

Sez. V, 7 maggio 2020, n. 54 (Corte d'appello di Napoli) (*Fallimento*), 91.

